Government of Canada / Gouvernement du Canada

Textile and Clothing Board / Commission du textile et du vêtement

Ottawa, Canada
K1A 0H5

August 17, 1984

The Honourable Edward C. Lumley, P.C., M.P.
Minister of Regional Industrial Expansion
Ottawa, Ontario
K1A 0H5

Mr. Minister,

On June 6, 1983, you asked our Board, in conformity with Section 20 of the Act, to carry out an assessment of the impact of potential free trade between Canada and the United States for the textile and clothing industry sectors.

A preliminary report of the study was submitted to you on December 30, 1983. This preliminary report was a summary of the reactions of the participants who submitted briefs and/or appeared at hearings held by the Board across Canada.

We now have the honour and pleasure of submitting to you the Final Report of the study which you requested. This Final Report combines the results of research by the Board with the data obtained in the briefs and during the hearings. It assesses the chances of success of Canadian textile and clothing industries in a potential free trade area with the United States.

Yours sincerely,

Jacques St-Laurent
Member

Otto E. Thur
Chairman

Canada

TEXTILE AND CLOTHING BOARD

STUDY OF THE IMPACT OF POTENTIAL FREE TRADE IN TEXTILES AND CLOTHING BETWEEN CANADA AND THE UNITED STATES

FINAL REPORT

OTTAWA, CANADA
AUGUST 17, 1984

TABLE OF CONTENTS

Chapter		Page
1.	INTRODUCTION	1
	- Definition and Rules of a Free Trade Area	2
	- GATT Provisions and Effects on Third Countries	6
2.	SOME STRUCTURAL ASPECTS OF THE TEXTILE AND CLOTHING INDUSTRIES IN CANADA AND THE UNITED STATES	9
	- Textile Industries and Overall Economic Activity	9
	- Regional Structure of Textile Activities	13
	- Structure in Terms of Establishment Size	17
	- External Trade in Textile Products	21
	- Tariff Protection	28
	- Non-Tariff Protection	34
3.	COMPETITIVE ABILITY OF CANADIAN TEXTILE AND CLOTHING INDUSTRIES	40
	- Summary of Results of the Survey on Costs	42
	- Textile Industry	42
	- Clothing Industry	46
	- Some specific Aspects of Competitive Ability	54
	- Labour Force	56
	- Tax Considerations	59
	- Transportations Costs	61
	- Construction Costs	62
4.	SPECIFIC PROBLEMS RELATED TO A POTENTIAL FREE TRADE AREA IN TEXTILE AND CLOTHING PRODUCTS	64
	- Foreign Ownership in Textile and Clothing Industries	64
	- Production under Licence	66
	- Management and Marketing	67
	- Domestic Content of Products Qualifying for Free Trade	70
	- Transition Period	72
5.	ALTERNATIVE TO A FREE TRADE AREA: DUTY REMISSION	75
6.	SUMMARY	79
	APPENDIX I	
	- List of participants to the study who presented briefs to the Board and/or appeared at private hearings.	87

1. INTRODUCTION

In his letter of June 6, 1983, the Minister of Industry, Trade and Commerce and of Regional Economic Expansion requested, pursuant to Section 20 of the Act creating the Textile and Clothing Board, that the latter undertake a study of the economic impact of the potential mutual elimination of tariff and non-tariff barriers to trade between Canada and the United States for textile and clothing products.

The Minister requested that the study should be aimed at determining the potential impact of the removal of barriers on productivity, competitiveness, investment, employment and national and regional industrial structures in Canada, while taking into account the existing institutional and corporate characteristics, but avoiding discussion of the negotiability of a free trade area or the international implications of such an arrangement. Finally, the Minister directed the Board not to present recommendations on the desirability or otherwise of such an arrangement with the United States.

On August 6, 1983, that is immediately after the reopening of plants following their annual holiday shutdown period, the Board published a notice in the Canada Gazette that it was undertaking this study, and distributed this notice to a large number of associations and firms in the textile and clothing sectors. The notice stipulated that written briefs on the subject be submitted to the Board not later than October 31, 1983, and that hearings relating to the study would be held in November of the same year.

The Board received 45 written briefs, and 74 participants(1) appeared before the Board during private hearings which were held between

(1) See list in Appendix I.

November 7 and December 8, 1983 in Ottawa, Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver.

The Board also undertook additional research carried out either by its own personnel or by outside consultants.

A brief preliminary report was prepared immediately after the end of the private hearings and was forwarded to the Minister on December 30, 1983. The preliminary report summarized the positions taken by the participants in their written briefs and in the opinions expressed during the hearings.

This Final Report combines the results of research by the Board with the data obtained in the briefs and during the hearings. Its purpose is to assess the chances of success of the Canadian textile and clothing industries in a potential free trade area with the United States. These chances depend on the industries' competitive ability, and the present report concentrates on an analysis of the elements which determine it.

Definition and Rules of a Free Trade Area

The mutual elimination of tariff and non-tariff barriers leads to the establishment of a free trade area which can be sectoral or non-sectoral.

Such a free trade area implies free movement between the participating countries of the products covered by the agreement, on condition that they are manufactured within the participating countries.

It should be noted that a free trade area is not a customs union. In effect, a customs union implies that the participating countries agree on a unified customs tariff applied to imports from third countries, and on a common regulation of import trade. In this case products manufactured in the participating countries as well as imported products may circulate freely within the whole territory of the customs union, since importation of the latter was made under identical conditions regardless of the point of entry. On the other hand, a free trade area does not require that the member countries apply a common tariff and a common regulation of trade with third countries.

In the strict sense of the term, a free trade area is more limited in scope than an economic union. An economic union implies not only the free movement of products, but also of production factors and, as well, adoption of common economic, commercial, fiscal and social policies where supra-national organisms are required to oversee their integration. This is not the case in a free trade area.

Customs union and economic union thus represent higher degrees of integration of the economic entities in question than is the case for a free trade area.

A free trade area represents the form of integration which requires giving up the least amount of national sovereignty. If a free trade agreement for certain products is concluded between two countries, the participants remain free to establish their own tariff protection

and their own regulations for imports of all other products and for imports from all other countries. In the specific case of textile and clothing products this would mean that Canada and the United States could maintain customs tariffs and special measures of protection as they exist at present.

An agreement on any given form of market integration is normally irreversible. Indeed, it would be costly and useless to undertake the required structural adjustment for such integration if the agreement creating it could be cancelled later by any one of the participants.

Once it has been determined that the desired form of integration is that of a free trade area and not a customs union or economic union, product coverage and conditions of competition in these products must then be defined.

With regard to products, the agreement must clearly identify the products which will be traded freely. The continuous development of synthetic products tends to blur the exact line of demarcation between what is a textile product and what is not. Nevertheless, with regard to the request to the Board, textile and clothing products should comprise everything included in this category as defined by Section 2(f) of the Act creating the Textile and Clothing Board[1].

---

[1] Section 2(f) reads as follows:

"textile and clothing goods" includes

(i) processed natural fibres and man-made fibres that are used in the production of any yarns and fabrics
(ii) yarns and fabrics
(iii) wearing apparel manufactured from any material excluding footwear and apparel manufactured primarily from fur, and
(iv) products, not being wearing apparel, that are primarily made from yarns and fabrics."

The only change which would probably have to be made to this definition would concern fur garments. At present, these are excluded from the Board's mandate because they represent an industry sector which does very well against foreign competition and which has never required special measures of protection. But, in a different context, that is in a potential free trade area with the United States, there would be good reason to include fur clothing in the general category of clothing.

When the products which would circulate freely within the free trade area have been identified, rules must then be established regarding the origin of these products. While a large number of products are manufactured entirely within the participating countries, there are also others made from intermediate products imported from third countries. The participating countries must therefore come to an agreement on the "minimum national content" which will qualify a product as of domestic manufacture and thus allow it to move freely. These rules of origin can be established either by specifying the particular production process or processes to be carried out in the participating countries, or by specifying the proportion of production costs that must be incurred or value added in these countries.

A free trade area also requires a number of rules, some applying to the manufacturing firms, and others to the participating governments.

Competition rules for manufacturing firms deal with possible abuses arising from a position of dominance in the market (fixing of purchase or sale prices, limitation of production or markets), agreements among producers, or dumping practices.

Rules concerning the governments of the participating countries deal mainly with subsidies which could distort competitive patterns by favoring certain firms, certain regions or certain types of production. However, all subsidies need not necessarily be prohibited, since some of these could be compatible with the advantages of a free trade area if they are well defined and accepted by the participating countries.

GATT Provisions and Effects on Third Countries

Economic union of any kind produces repercussions on third countries. Within an area of free movement of goods the imports from member countries, being free of duty, have an advantage over imports from third contries which are still dutiable. The diversion of trade resulting from this will vary in importance according to the structural characteristics of the external trade of the countries creating the free trade area.

This trade diversion effect will be of limited importance if, before the creation of the free trade area, trade between the participating countries is already well developed and the products traded with all other countries differ in quality, content, style and price. In effect, if traditional trade between participating countries was already important before the establishment of a free trade area, the diversion effects after the arrangement will be minimal. If, in addition, the products imported from all sources were highly specialized by country of origin before free trade, they will likely not be seriously affected by the creation of a free trade area. In the textile and clothing sectors the products from various sources differ in terms of quality, design and price, and these differences are well defined. Consequently, there is very little interchangeability in the sources of importation of these products and the latter would likely not be affected by the creation of a free trade area.

Since the end of the Second World War, international trade has been governed by a negotiated international legal framework - the GATT. The Board believes it useful to recall at this point the main provisions of the GATT concerning free trade areas.

These provisions are contained in Article XXIV of the GATT(1). This article makes mention of free trade areas, but does not refer specifically to sectoral free trade areas.

This article reads in part as follows:

"8. For the purposes of this Agreement:

(a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that

(i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,

(ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;

(b) A free trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories."

---

(1) For more details on the subject see Rodney de C. Grey: "Legal/ Institutional Aspects of a "Free Trade Area" for Textiles and Clothing between the U.S. and Canada", Textile and Clothing Board, Ottawa, 1984.

However, the GATT has already ratified a sectoral free trade agreement as a departure to this rule, but in accordance with Article XXV of the Canada-United States Automotive Products Agreement.

Article XXIV of the GATT stipulates that a free trade area exists when substantially all the trade between two or more countries in products originating in such countries takes place freely, without duties and other restrictive regulations of trade. The term "substantially" is not defined precisely, but at one time the representative of the European Economic Community had proposed that the condition "substantially" be considered as fulfilled when 80 per cent of the trade between two or more countries takes place without duties or other restrictions to trade.

Already close to 80 per cent of trade between Canada and the United States is carried out without duties or restrictive regulations. If the two countries were to agree on a sectoral free trade area covering not only textiles and clothing but several other industrial sectors, the resultant proportion of liberalized trade would largely exceed the above-mentioned 80 per cent.

In addition, the GATT provides for a possible transition period for the establishment of a free trade area. Also, when the European Free Trade Association (EFTA) was created, the GATT allowed limited recourse to safeguard clauses, to the application of anti-dumping duties and to other countervailing duties.

In summary, if the international legal framework does not provide specifically for the possibility of creating sectoral free trade areas, it also does not prohibit it, as long as certain conditions are met.

2. SOME STRUCTUAL ASPECTS OF THE TEXTILE AND CLOTHING INDUSTRIES IN CANADA AND THE UNITED STATES.

Having shared the major phases of their economic and social history, and still sharing the major part of a continent, Canada and the United States have reached comparable levels of economic development and welfare, and their production methods and consumer habits are about the same.

Geographic proximity and a high degree of complementarity between the two countries have made it natural for trade to develop between them. For several decades during the last century a free trade area effectively existed between Canada and the United States. Since then there has been thought of reviving it on several occasions; the last contacts toward this took place immediately after the end of the Second World War.

However, Canada and the United States are very different in terms of economic size. The population of the United States is ten times larger than that of Canada and its gross national product eleven to twelve times ours, depending on the exchange rate. Notwithstanding this difference in size, Canada is both the most important supplier and customer of the United States.

Textile Industries and Overall Economic Activity

Personal expenditures for goods and services provide an indication of the relative importance given by consumers to the various expenditures for goods and services. Table 1 shows the distribution, by category, of

Table 1

CANADA - UNITED STATES
DISTRIBUTION OF PERSONAL EXPENDITURES
FOR GOODS AND SERVICES

(In per cent, based on expenditures in current dollars)

Expenditure Category	CANADA 1979	1980	1981	1982	1983	UNITED STATES 1979	1980	1981	1982	1983
Food, beverage and tobacco	20.3	20.3	20.4	20.2	19.6	21.9	21.9	21.5	21.2	21.3
Gross rent, fuel and power	18.1	18.4	18.7	21.4	21.5	20.5	21.1	21.6	22.2	21.6
Transportation and communication	14.9	14.7	15.0	14.4	14.6	16.2	15.8	15.7	15.2	14.8
Personal goods and services	16.2	16.4	16.3	15.7	15.7	8.1	8.2	7.8	8.1	9.5
Medical care and health services	3.2	3.3	3.4	3.4	3.4	9.6	10.0	10.6	11.1	11.4
Footwear	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0
Recreation and education	10.2	10.2	10.0	10.0	10.0	9.5	9.4	9.5	9.4	8.9
Clothing	6.0	5.8	5.7	5.3	5.2	5.5	5.2	5.2	5.0	4.9
Furniture, furnishings and household operation	9.5	9.3	9.0	8.2	8.3	7.3	7.1	6.9	6.5	6.3
Net expenditures abroad	0.5	0.5	0.4	0.4	0.7	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3
TOTAL	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Sources: Statistics Canada, Cat. 13-201, and Survey of Current Business (United States).

expenditures in Canada and in the United States in the last five years. The similarity in this distribution is remarkable. The only major difference concerns personal goods and services and medical care and health services, and this difference is mainly attributable to the fact that, in Canada, medical care and health services are for the most part paid for by governments, while in the United States they are an individual responsibility.

In general, the order of priority for consumers is fairly similar: in both countries clothing represents some 5 per cent of consumer expenditures. However, expenditures for clothing take a slightly greater share of consumer expenditures in Canada than in the United States. This spread is probably due more to a difference in climate than in prices. Climate for the whole of Canada is rigorous, while in the United States only the northern part of the country has similar weather conditions.

The position of the textile and clothing industries in overall economic activity can be assessed by examining gross domestic product and employment. Both of these indicators show that these industries play a proportionately similar role in the economies of both countries (Tables 2 and 3). In terms of production and employment, the two industries represent a sizeable contribution to overall manufacturing activity: they account for nearly 7 per cent of gross domestic product and 10 per cent of total employment in manufacturing.

Tables 2 and 3 also show that the relative decline in importance of the textile sectors in Canada closely parallels that in the United States. In the last ten years the gross domestic product in constant dollars for the three textile sectors showed some increase but it was less than that for total manufacturing production. On the other hand, employment, both in absolute numbers and as a proportion of total manufacturing employment, has been declining in the three sectors both in Canada and in the United States.

Table 2

CANADA - UNITED STATES
GROSS DOMESTIC PRODUCT OF
TEXTILE INDUSTRIES
IN CONSTANT DOLLARS

(as a percentage of all manufacturing industries)

	CANADA			UNITED STATES		
	1970/72	1975/77	1980/82	1971/72	1975/77	1980/82
Textiles	3.5	3.3	3.3	3.4	2.9	3.0
Knitting	0.9	0.8	0.8			
Clothing (1)	3.2	3.1	2.8	3.3	3.4	3.4
Total - Textile Industries	7.6	7.2	6.9	6.7	6.3	6.4

(1) U.S. data includes "Miscellaneous Fabricated Textile Products".

SOURCE: Statistics Canada, Cat. 61-213, and Survey of Current Business (United States).

Table 3

CANADA - UNITED STATES
EMPLOYMENT IN TEXTILE INDUSTRIES

(as a percentage of all manufacturing industries)

	CANADA			UNITED STATES		
	1970/72	1975/77	1980/82	1970/72	1975/77	1980/82
Textiles	4.4	3.9	3.6	4.6	4.4	3.8
Knitting	1.5	1.3	1.1	1.3	1.2	1.1
Clothing	6.0	5.7	5.2	6.3	5.9	5.3
Total - textile industries	11.9	10.9	9.9	12.2	11.5	10.2
Manufacturing industries as a percentage of total employment in the economy	24.3	21.5	20.1	24.9	22.0	20.5

SOURCE: Statistics Canada, Cat. 31.-203, and U.S. Department of Labour.

Although these are only general statistics, they seem to prove, as a general rule, that increasing penetration of imports and improvements in productivity are occurring at comparable rates in both countries and produce results similar in nature and importance.

Regional Structure of Textile Activities

Textile and clothing industries are often located within relatively restricted areas. The location of textile industries is a function of the availability of raw materials and favorable climatic and

environmental conditions (humidity levels, adequate water supply). Clothing industries are generally located near their major market. To an increasing extent, the availability and cost of labour are important considerations to both industries.

In Canada the textile and knitting industries are concentrated in certain specific areas of two provinces, Québec and Ontario. As shown in Table 4, these two provinces accounted for more than 90 per cent of all employment in the textile and knitting industries in 1972, 1977 and 1982. For the clothing industry, three provinces, the preceding two and Manitoba, accounted during the same period for more than 90 per cent of total employment, with Manitoba's share at 7 per cent.

In the United States, a country much more populous than Canada and made up of many more states of more even area than Canadian provinces, the geographic concentration of activity of the textile industries is less pronounced, but is nevertheless clearly noticeable. Ten American states - North and South Carolina, Georgia, Florida, Texas, California, New York, Massachusetts, New Jersey and Pennsylvania - account for more than 60 per cent of employment in textiles, knitting and clothing.

Three of the states (the two Carolinas and Georgia) account for 45 per cent of total employment in textiles and knitting, while four others (New York, Pennsylvania, California and Texas) provide 40 per cent of all employment in clothing. In the United States, there is therefore a strong concentration in textiles and knitting in three Southeastern states, and in clothing, in New York and Pennsylvania in the East, and in California and Texas in the Southwest.

Table 4

CANADA
REGIONAL DISTRIBUTION OF TEXTILE EMPLOYMENT

(Number of employees and percentage)

	1972		1977		1982	
	Number	%	Number	%	Number	%
Textiles						
Newfoundland	x	x	x	x		
Nova Scotia	1,355	1.8	1,266	1.9		
Prince Edward Island	x	x	x	x		
New Brunswick	x	x	219	0.3		
Québec	38,783	52.2	31,805	48.6	27,721	46.7
Ontario	31,060	41.8	29,466	45.0	27,274	45.9
Manitoba	706	1.0	632	1.0	662	1.1
Saskatchewan	124	0.2	119	0.2		
Alberta	622	0.8	939	1.4		
British Columbia	1,183	1.6	984	1.5		
CANADA	74,242	100.0	65,508	100.0	59,416	100.0
Knitting						
Newfoundland	-	-	-	-		
Nova Scotia	1,304	5.3	x	x		
Prince Edward Island	-	-	-	-		
New Brunswick	x	x	x	x		
Québec	15,152	61.3	12,168	59.0	9,971	54.4
Ontario	7,400	29.9	6,686	32.4	6,927	37.8
Manitoba	334	1.4	427	2.1		
Saskatchewan	-	-	-	-		
Alberta	x	x	x	x		
British Columbia	x	x	x	x		
CANADA	24,732	100.0	20,628	100.0	18,318	100.0

Table 4 (cont'd)

CANADA
REGIONAL DISTRIBUTION OF TEXTILE EMPLOYMENT

(Number of employees and percentage)

	1972		1977		1982	
	Number	%	Number	%	Number	%
Clothing						
Newfoundland	x	x	-	-		
Nova Scotia	129	0.1	145	0.3		
Prince Edward Island	-	-	-	-		
New Brunswick	x	x	x	x		
Québec	66,016	64.7	60,976	64.2	54,441	59.6
Ontario	23,298	22.8	22,710	23.9	23,722	26.0
Manitoba	7,361	7.2	5,577	5.9	6,468	7.1
Saskatchewan	447	0.4	602	0.6		
Alberta	x	x	x	x		
British Columbia	2,410	2.4	2,406	2.5		
CANADA	102,043	100.0	94,939	100.0	91,306	100.0

- : Nil
x : Confidential
Other data for 1982 is not available.
SOURCE: Statistics Canada, Cat. 31-203.

Knowledge of these regional concentrations is of some importance in planning a free trade area because of transportation costs to and from these regional concentrations which will be analyzed later.

Structure in Terms of Establishment Size

In 1977 there were 974 textile establishments and 1,975 establishments producing clothing in Canada. In the same year, the United States had 12,654 textile establishments and 20,976 clothing establishments, that is more than ten times the numbers in Canada. It is evident, therefore, that the predominance of small and medium-sized firms in textile industries is as pronounced in the United States as in Canada.

The most recent statistics available in the United States are those for 1977. Though more recent statistics for Canada are available, they are not directly comparable to those for 1977. As the size-structure of establishments varies only slowly, more up-to-date statistical information would change the overall picture very little.

In theory, it could be expected that a market eleven to twelve times larger than the Canadian market would correspond to an average size of establishments much larger than the one for Canadian establishments. The average size of establishments in the United States is effectively larger than in Canada, but the difference is rather small in many sectors. Also, there are sectors where Canada surpasses the United States (Table 5).

The average size of establishments is a rather crude measure since it does not contain any indication of frequency distribution by size category. To correct this omission Table 6 distributes establishments in six size categories. This table shows that with few exceptions the proportion of very small establishments of less than 20 employees is substantially larger in the United States than in Canada. It also shows that large establishments of more than 500 or 1000 employees are very rare in Canada while

they are more frequent in the United States and are primarily establishments producing cotton yarns and fabrics and man-made fibres, yarns and fabrics.

The conclusion to be drawn from Table 6 is that opportunities for significant economies of scale (increased production efficiency in proportion to the increasing number of units produced) in textile, knitting and clothing production do not apply to all products. There are no doubt some sectors making standardized products for which economies of scale are important, but there are evidently many others where it is only a secondary factor. In the United States, 75 per cent of the 183 establishments with more than 1000 employees produce textiles, and 25 per cent only produce clothing. In Canada, six of the seven establishments of more than 1000 employees are in textiles, and only one in clothing.

Textile and clothing production is nevertheless as fragmented in the United States as in Canada. In the textile industry, establishments with less than 50 employees account for 74 per cent of all establishments in the United States, and 70 per cent in Canada. In the clothing industry the proportion of establishments with less than 50 employees amounts to 70 per cent in the United States and 68 per cent in Canada. It can therefore be concluded that the proportion of establishments operating in limited regional markets is as high in one country as in the other.

Table 5

CANADA - UNITED STATES
AVERAGE NUMBER OF EMPLOYEES PER ESTABLISHMENT
IN THE TEXTILE AND CLOTHING INDUSTRIES

1977

Sectors	Total Number of Employees		Number of Production Employees	
	Canada	United States	Canada	United States
Textiles, total	79	83	63	71
Clothing, total	54	59	48	52
Wool yarns and fabrics	135	78	111	68
Cotton yarns and fabrics, man-made fibres, yarns and fabrics	231	325	178	285
Knitted fabrics	59	99	49	84
Dyeing and finishing	44	109	39	90
Carpets and rugs	229	94	159	75
Ladies' clothing	50	45	45	39
Men's clothing	74	123	66	109
Children's clothing	51	70	44	58
Fur goods	9	6	7	5
Hosiery	75	96	66	86
Knitted clothing	87	94	79	82

SOURCE: Statistics Canada, Census of Manufactures, and
U.S. Bureau of Census, 1977 Census of Manufactures.

Table 6

CANADA - UNITED STATES
DISTRIBUTION OF TEXTILE AND CLOTHING ESTABLISHMENTS
BY SIZE CATEGORIES
1977
In per cent

		Less than 20 employees	20-49	50-99	100-499	500-999	1000 employees and more
Textiles, total	Canada	48	22	10	17	2	1
	United States	59	15	8	14	3	1
Clothing, total	Canada	40	28	18	14	*	*
	United States	46	24	14	15	1	*
Wool yarns and fabrics	Canada	22	28	8	39	3	-
	United States	47	18	11	21	3	-
Cotton yarns and fabrics, man-made fibres, yarns and fabrics	Canada	14	14	15	48	7	2
	United States	24	9	9	38	13	7
Knitted fabrics	Canada	31	37	16	14	2	-
	United States	39	20	13	24	3	1
Dyeing and finishing	Canada	46	29	11	14	-	-
	United States	42	18	14	21	4	1
Carpets and rugs	Canada	10	20	10	53	7	-
	United States	52	14	12	18	3	1
Ladies' clothing	Canada	30	37	22	11	-	-
	United States	47	27	14	11	*	*
Men's clothing	Canada	33	27	17	21	1	1
	United States	31	16	16	35	1	1
Children's clothing	Canada	32	27	28	13	-	-
	United States	43	23	14	19	1	*
Fur goods	Canada	92	6	1	1	-	-
	United States	92	6	2	*	-	-
Hosiery	Canada	26	26	20	28	-	-
	United States	39	21	13	23	3	1
Knitted clothing	Canada	25	25	18	32	*	-
	United States	40	26	13	17	2	2

* Negligible.

SOURCE: Statistics Canada, Census of Manufactures, and U.S. Bureau of Census, Census of Manufactures.

External Trade in Textile Products

When a comparison is made of the external trade in textile products of Canada with that of the United States, it becomes immediately apparent that Canada imports considerably more yarns and fabrics than the United States. As shown in Tables 7 and 8, the value of Canadian imports of these products is proportionately much more important than in the United States. Thus, in 1983 the value of yarn imports in the United States was only 21 per cent greater than the value of yarn imports in Canada (at the

Table 7

CANADA
IMPORTS AND EXPORTS OF
TEXTILE AND CLOTHING PRODUCTS

(In thousand Canadian dollars)

	1979	1980	1981	1982	1983
Imports					
Yarns	319,771	296,228	330,771	267,423	367,324
Fabrics	1,013,025	912,497	1,028,630	870,900	1,049,960
Clothing	828,507	804,861	976,636	1,002,047	1,233,488
TOTAL	2,161,303	2,013,586	2,336,037	2,140,370	2,650,772
Exports					
Yarns	36,668	58,848	82,848	58,215	72,109
Fabrics	128,859	161,096	167,036	158,960	132,621
Clothing	180,236	220,421	233,278	210,325	200,210
TOTAL	345,763	440,365	483,162	427,500	404,940

SOURCE: Statistics Canada, Cats. 65-004, 65-007.

Table 8

UNITED STATES
IMPORTS AND EXPORTS OF
TEXTILE AND CLOTHING PRODUCTS

(In thousand U.S. dollars)

	1979	1980	1981	1982	1983
Imports					
Yarns	173,958	196,794	230,900	260,149	355,360
Fabrics	1,484,585	1,632,563	2,016,647	1,776,435	1,982,676
Clothing	5,812,912	6,376,291	7,479,211	8,164,569	9,582,982
TOTAL	7,471,455	8,205,648	9,726,758	10,201,153	11,921,018
Exports					
Yarns	620,696	752,980	902,090	710,859	533,219
Fabrics	1,980,759	2,176,717	1,987,942	1,489,431	1,306,118
Clothing	931,173	1,202,506	1,232,143	952,318	817,547
TOTAL	3,532,628	4,132,203	4,122,175	3,152,608	2,656,884

SOURCE: U.S. Department of Commerce (FT. 135 and FT. 410).

exchange rate of Canadian $1 = U.S. $0.80) while the total market in the United States is at least ten times greater than in Canada. The value of fabric imports in the United States was only 2.4 times greater than in Canada. The situation is better balanced in clothing: in 1983, Canadian imports amounted to $1.2 billion and United States imports (in Canadian dollars) close to $12 billion.

Canada therefore imports many textile products on a continuous basis because its textile industry does not produce the complete range required. With a much larger market the United States appear to satisfy their own needs more completely, and their yarn and fabric imports are relatively limited. Conversely, both countries are in a similar situation with regard to clothing.

Data on exports confirm the preceding conclusion. In 1983, the United States exported 9.2 times as much yarn and 12.3 times as much fabric as Canada did. However, their exports of clothing were only 5.1 times those of Canada. Canadian efforts to export clothing are proportionately greater than the United States efforts, even if the result for Canada must be attributed in part to fur clothing.

Even with these exports, the two countries are not major exporters of textile products. Both have large trade deficits in textiles and clothing: in 1983 the Canadian trade deficit in these products amounted to $2.2 billion while the deficit in the United States (in Canadian dollars) was $11.6 billion. However, in Canada the deficit was split almost evenly between textile and clothing products while in the United States the deficit in textile products was only 5 per cent of the total, and the deficit in clothing, 95 per cent.

As to bilateral exchanges in textile and clothing products between Canada and the United States, data available indicate that Canada obtains close to 60 per cent of its total imports of fibres, yarns and fabrics from the United States, and these account for one quarter to one third of

United States exports. The situation is very different for clothing: only slightly more than one tenth of all clothing imports in Canada originates in the United States, and only slightly more than one tenth of total clothing exports of the United States are destined for Canada.

Canadian exports of textiles and clothing are being directed more and more to the United States. As recently as three years ago, one third of textile exports and less than half the clothing exports were going to the United States. In 1983, exports to the United States accounted for practically half of all textile exports and more than two thirds of total exports of clothing.

Thus, even at present and with no significant tariff advantage, Canada and the United States are already conducting relatively extensive trade in textile and clothing products. The United States is the largest source of Canadian imports of textiles and clothing and the main destination of Canadian exports of these products. However, for the United States, Canada is only a minor source of imports, barely 2 to 2.5 per cent of total imports, but it is a more significant destination for exports (between 20 and 30 per cent).

Since statistics on external trade do not provide any information on the characteristics or the quality of the products traded, it is not known if trade in textile and clothing products between Canada and the United States consists of trade in general or specialized products. However, a qualitative assessment can be made to a certain extent and in a rather approximate manner by examining the unit values of products imported from the United States and exported to that country by Canada.

Since import and export statistics for Canada are not recorded in corresponding categories, the Board has had to do some rearrangement of these statistics. An adequate concordance has thus been achieved for 28 categories of textile products and 18 of clothing products. For each category, the quantities and values imported and exported have been calculated for the years 1972, 1976, 1979, 1980, 1981 and 1982.

For each category the unit values of imported and exported products show surprising coherence. For 24 of the 28 textile categories, the unit values of products imported into Canada are clearly higher than the unit values of the same types of products exported to the United States, while the reverse is true for only one category. The comparison could not be made for the three remaining categories because only the values of exports to the United States were available while statistics on quantities could not be obtained.

Conversely, the unit values of products exported to the United States were clearly higher than the unit values of products of the same category imported into Canada for 15 of the 18 categories of clothing, while the opposite applied for two other clothing categories. With regard to the remaining category, that of fur clothing, the comparison could not be made since statistics on quantities could not be obtained.

Thus, Canada imports textile products from the United States with unit values substantially and systematically higher than the unit values of its exports to that country. While Canadian producers can make basic products in sufficient volumes to make it economically worthwhile, the more specialized products are often imported from the United States, where

the domestic market is large enough to allow production on a sufficiently large scale. In contrast, Canadian textile exports to the United States are confined to basic products, along with very few specialized products.

For clothing, the exact opposite applies. Canada exports products with a high unit value to the United States while it imports from the latter large quantities of basic apparel at relatively low unit values. Even with relatively high tariff protection in the United States the Canadian producers of high quality clothing manage to find outlets in the United States, although their share of this market is still very small. In contrast, the United States producers have an advantage over Canadian producers with regard to standard clothing items: their long production runs allow them to produce at very low costs.

Even if these general findings appear to be fully justified by statistical analysis, some caution must still be exercized in interpreting them. In effect, certain products, particularly ladies' apparel, are inadequately covered by our 46 categories of products. Moreover, even if there was perfect coverage of all products by our 46 categories there would still be exceptions to our general findings, since there are Canadian textile producers exporting products of high unit value as well as Canadian clothing manufacturers who manage to export relatively cheap clothing. The results obtained for the 46 product categories indicate a general trend toward specialization, but do not exclude possible exceptions.

With regard to trade in textile and clothing products with low-cost countries, both Canada and the United States make use of restraint measures with rather similar results: a comparison of the value of per capita imports in both countries reveals that overall, the respective values of textile and clothing imports from low-cost countries are at very close levels to each other (Table 9).

Table 9

CANADA - UNITED STATES
VALUE OF TEXTILE IMPORTS FROM
LOW-COST COUNTRIES

(In U.S. dollars per capita)

	1978	1979	1980	1981	1982
Textile products					
Canada	7.25	9.47	9.23	10.80	8.74
United States	4.12	4.24	4.91	6.06	5.31
Clothing products					
Canada	16.25	20.40	20.00	24.85	24.86
United States	22.65	23.05	25.73	30.17	32.63
Total					
Canada	23.50	29.87	29.23	35.65	33.60
United States	26.77	27.29	30.64	36.22	37.94

SOURCE: Textile and Clothing Board, based on data from "U.N. Trade Statistics" (International Trade Data Bark).

During the last five years for which statistical data are available, the value of American per capita imports was 4.6 per cent higher than the value for Canada. However in terms of value, the United States import 46 per cent less textiles and 26 per cent more clothing than Canada, which supports the earlier finding that the United States textile industry is more diversified than Canada's.

These statistics are counter to the belief, very popular in Canada, that the import restraint system applied by the United States is much more restrictive than the Canadian system.

Tariff Protection

An assessment cannot be made of the potential impact on participating countries of a sectoral free trade area unless it is known how much protection the products of the sector in question already enjoy.

There is a major difference in tariff protection in Canada and in the United States with regard to the number of tariff items for textiles and clothing. The Canadian customs tariff contains only 300 tariff items for these products; for the United States the number of items is about ten times larger.

A customs tariff as detailed as this allows a refined modulation of tariff items as required. Furthermore, such a detailed customs tariff prolongs the time required for customs valuation and increases administrative discretion, the unpredictability of valuation results, and the number of potential litigations. Since the Canadian customs tariff is simpler and more transparent than the United States customs tariff, the elimination of tariffs would considerably reduce the administrative uncertainties experienced by Canadian exporters, while not changing much the conditions of operation of Canadian importers. This would be advantageous for Canadian manufacturers.

Administrative complexities of the customs tariff constitute one problem, and the relative level of tariff applied constitutes another. In general, the United States applies relatively low tariffs to primary cotton products, but tariffs are higher for wool and man-made fibre products (Tables 10 and 11). It is mainly wool fabrics which are subjected to high customs duties, while in Canada there is a relatively low maximum for these duties.

Table 10

CANADA - UNITED STATES
COMPARISON OF TARIFFS FOR YARNS

	Canada	United States	
		Greige	Dyed
100 % Cotton yarns			
- for knitted outerwear, carded 18's	15%	5.7%	8.4%
- for knitted underwear and knitted velours, carded 24's	15%	5.9%	8.6%
- for fine outerwear, comnbed 30's	15%	6.5%	9.2%
- for interlock knitting, combed 38's	15%	7.3%	10.0%
Polyester-cotton yarns(1)	10% + 7.5¢/lb.	12.7%	15.4%
Wool yarns (wholly or in part)	11.2% + 5¢/lb.	13.5%	13.5%
Man-made yarns(2)	10% + 7.5¢/lb.	13%	13%

(1) The United States tariff is based on prime value. If the value of the polyester in a yarn is greater than the value of the cotton, the applicable tariff rate is the one for man-made yarns. In Canada, yarns containing more than 5 per cent man-made fibres are subject to the rate for man-made yarns.

(2) Single yarns with less than 20 turns per inch and valued at more than $1.00 per pound.

SOURCE: Textile and Clothing Board.

Table 11

**CANADA - UNITED STATES
COMPARISON OF TARIFFS
FOR WOVEN PRODUCTS**

	Canada		United States	
	Greige	Dyed	Greige	Dyed
100% Cotton fabrics				
Print cloth	16.3%	18.8%	11.9%	16.2%
Broadcloth	16.3%	18.8%	12.2%	16.5%
Sheeting	16.3%	18.8%	8.1%	12.4%
Drill	16.3%	18.8%	7.1%	11.4%
Denim 10 ounces	16.3%	18.8%	7.4%	11.7%
12.25 ounces	16.3%	18.8%	7.1%	11.4%
14.50 ounces	16.3%	18.8%	6.8%	11.1%
Corduroy	16.3%	18.8%	-	30.5%
Polyester-cotton (65/35) fabrics	25% + 7.5¢/lb.		13%	
Woollen and worsted fabrics				
Valued over $2.00 but not over $9.00 per pound	25% + 12.5¢/lb. (max. $1.10/lb.)		38% + 30¢/lb.	
Valued over $9.00 per pound	25% + 12.5¢/lb. (max. $1.10/lb.)		35.5% + 19¢/lb.	
Man-made fibre fabrics	25% + 7.5¢/lb.		19% + 6¢/lb.	
			Ornamented	Non-ornamented
Sheets and pillowcases	Cotton, 22.5%) Polyester/cotton 25%)		28.9%	8.6%
Towels (cotton)	22.5%		22.6%	12.8%

SOURCE: Textile and Clothing Board.

Since the relative structure of customs tariffs is a reflexion of competitive ability, it must be deduced that the Canadian cotton and polyester/cotton industry would experience some difficulty in a potential free trade area with the United States. This could also be the case, but to a lesser extent, for the man-made yarn and fabric industry. In contrast, the Canadian wool industry, whose level of protection is very small compared to that in the United States, could become one of the major winners in a free trade area.

Tariff protection for clothing in Canada varies within very narrow limits, that is between 22.5 and 26.3 per cent of its value. Conversely, in the United States the spread of customs tariffs applicable to clothing is much wider, ranging from 8.0 to 38.8 per cent. While there is very little discrimination in the Canadian tariff system, the United States tariff discriminates significantly between ornamented and non ornamented clothing, and between clothing made of knit or woven fabrics and clothing made of man-made or wool fabrics (Table 12). In general, the highest levels of customs duties apply to knitted garments with a high fashion and ornamental content and made of yarns other than cotton.

The low degree of discrimination of Canadian tariffs leads to the belief that in the event of a free market, the Canadian clothing industry would be more or less uniformly exposed to competition with the U.S. clothing industry. In contrast, since U.S. tariffs are highly discriminatory, the major beneficiaries of the elimination of these tariffs would be those Canadian producers specialized in the production of high quality, high fashion garments, either knitted or made of woven man-made or wool fabrics.

Table 12

CANADA - UNITED STATES
COMPARISON OF TARIFFS
FOR CLOTHING

Products	Canada	United States	
		Non ornamented	Ornamented
Men's and Boys' Apparel			
Cotton			
Knit			
Coats, suits, trousers, slacks, athletic suits	26.3%	18.8%	28.0%
shirts, sweaters	26.3%	21.0%	28.0%
Pyjamas, bathrobes	26.3%	14.5%	26.0%
Not knit			
Coats (valued over $4.00 each)	22.5%	8.0%	28.0%
Pyjamas (valued over $1.50 each)	22.5%	8.0%	26.0%
Shirts	22.5%	21.0%	28.0%
Trousers	22.5%	16.5%	28.0%
Wool			
Knit			
Sweaters (not over $5.00/lb.)	26.3%	25.1% + 23¢/lb.	34.0%
Coats, suits, slacks (over $5.00/lb.)	26.3%	20% + 36.3¢/lb.	34.1%
Other garments (over $5.00/lb.)	26.3%	18.5% + 19¢/lb.	34.0%
Not knit			
Coats, suits, shirts, trousers, slacks, shorts (over $4.00/lb.)	25.0%	21% + 31¢/lb.	34.1%
Dressing gowns, bathrobes (over $4.00/lb.)	25.0%	19% + 19¢/lb.	34.0%
Man-made			
Knit			
Coats, suits, trousers, shorts	26.3%	31.3% + 12¢/lb.	36.3%
Shirts, sweaters	26.3%	32.5% + 19¢/lb.	38.8%
Swimwear	26.3%	28.8% + 12¢/lb.	36.3%
Pyjamas	26.3%	25.9% + 14¢/lb.	34.0%
Not Knit			
Coats, suits, trousers, shorts shirts, swimwear	25.0%	27.5% + 19¢/lb.	36.3%

SOURCE: Textile and Clothing Board.

Table 12 (cont'd)

CANADA - UNITED STATES
COMPARISON OF TARIFFS
FOR CLOTHING

Products	Canada	United States	
		Non ornamented	Ornamented
Ladies', Girls', Children's Apparel			
Cotton			
Knit			
Blouses, shirts, sweaters	26.3%	21.0%	28.0%
Coats, suits, slacks	26.3%	18.8%	28.0%
Dresses	26.3%	16.5%	26.0%
Other	26.3%	14.5%	26.0%
Not Knit			
Blouses, shirts	22.5%	16.5%	25.8%
Suits, slacks	22.5%	16.5%	28.0%
Coats (valued over $4.00 each)	22.5%	8.0%	25.8%
Dresses	22.5%	14.3%	26.0%
Other	22.5%	12.3%	26.0%
Wool			
Knit			
Coats (over $5.00/lb.)	26.3%	20% + 34¢/lb.	34.1%
Blouses, dresses, skirts, sweaters (over $5.00/lb.)	26.3%	18.5% + 19¢/lb.	34.0%
Not Knit			
Blouses, shirts (over $4.00/lb.)	25.0%	21% + 37.5¢/lb.	34.1%
Coats (over $4.00/lb.)	25.0%	21% + 29¢/lb.	34.1%
Dresses, slacks, suits, nightgowns (over $4.00/lb.)	25.0%	19% + 19¢/lb.	34.0%
Man-made			
Knit			
Blouses, shirts, sweaters, T-shirts	26.3%	32.5% + 19¢/lb.	38.8%
Coats, suits, trousers, shorts	26.3%	31.3% + 12¢/lb.	36.3%
Swimwear (over $10.00 each)	26.3%	24.8% + 12¢/lb.	36.3%
Dresses, coveralls	26.3%	25.9% + 14¢/lb.	34.0%
Not Knit			
Blouses, coats, shirts, suits, trousers	25.0%	27.5% + 21¢/lb.	36.3%
Other	25.0%	22.3% + 12¢/lb.	34.0%

SOURCE: Textile and Clothing Board.

Thus, a comparison of U.S. and Canadian customs tariffs suggests that there would be possibilities of specialization in an eventual free market. However, it should be noted that competitive ability is determined not only by the relative level of protection but also by numerous other factors such as design, marketing techniques, etc.

Non-Tariff Protection

Non-tariff protection can distort the conditions of competition between two countries just as much as tariff protection. At times non-tariff protection can be even more harmful than tariff protection since it is less evident and could simply block any possibility of trade between two countries.

Non-tariff measures of protection which could affect Canadian exports of textiles and clothing to the United States are not very numerous.

First, labelling regulations in the United States are different and could impose additional, although minimal, costs to Canadian exporters. Conversely, the same situation evidently applies to U.S. exporters. Second, flammability regulations for children's clothing are also different. In this respect the adjustment would be more onerous for Canadian producers who would have to abide by the U.S. regulations which are more restrictive than Canadian regulations. However, neither set of regulations would give rise to insurmountable difficulties.

Other regulations, however, could have more restrictive effects in a potential free trade area. These are mainly the regulations concerning government procurement, where preferences are given to domestic producers.

The "Buy American Act" of 1933 stipulates that a preference of 6 per cent must be accorded to domestic suppliers by federal agencies, and that this preference can go up to 12 per cent where tenders are submitted by small firms, firms belonging to minority groups, or firms located in regions of high unemployment. Legislation approved in 1978 reserves for such firms from 5 to 15 per cent of government purchases for which tenders are called. This so-called "set aside" policy is reinforced by the stipulation that when a product has been purchased by the "set aside" system, future purchases will have to be by the same system as long as there are at least two tenderers answering each subsequent call for tenders.

The Department of Defense of the United States has its own regulations. The most important of these, the "Berry Amendment" prohibits the army from acquiring textile and clothing products not made in the United States.

In addition to the various federal departments and agencies, at least 34 state or local governments in the United States apply preferential purchasing policies.

It should also be noted that the existence of a very large number of tariff items allows the U.S. customs administration to have major discretionary powers. It is this customs administration which, in fact, must classify each product to a specific tariff item. This classification often involves decisions with a certain arbitrary content which could adversely affect U.S. importers and Canadian exporters and lead to lengthy and costly litigation.

This problem would evidently disappear if a free trade area were to be established. It could nevertheless still be present throughout the whole transition period during which successive reductions in tariff rates would lead to the establishment of a free trade area.

Canadian producers also have some misgivings concerning "DISC" (Domestic International Sales Corporation) and anti-dumping legislation.

The "DISC" gives United States manufacturers an advantageous tax treatment on profits from exports. Only a portion of these profits is taxable as income if they are deposited in a special fiscal institution, the "DISC" of the companies. From 1972 to 1976, only half of the profits deposited in the "DISC" was deemed to have been distributed to the shareholders and income tax was paid only on that half. The other half could remain indefinitely with the "DISC" without shareholders having to pay tax on it. Since 1976 the rules have been changed and income tax must be paid on 70 per cent of the amounts deposited, the other 30 per cent remaining exempt. This fiscal advantage accorded to profits from exports can be enhanced by making use of special regulations regarding transfer prices allowed between the manufacturing company and its "DISC".

The "DISC" legislation manifestly constitutes an export subsidy which can result in unequal conditions of competition between Canadian and U.S. producers. In a free trade area such favourable treatment has no place and "DISC" would not apply to trade between Canada and the United States if textile and clothing products are to be freely exchanged.

Anti-dumping legislation in the United States also worries Canadian producers. They fear that, in the event they are successful in the United States markets, the U.S. producers, in an attempt to reduce Canadian producers' competitive edge and their penetration of U.S. markets, would allege that Canadian producers are resorting to dumping practices. Such an eventuality, even if very unlikely, must not be dismissed in advance. In another respect, in a free trade area, dumping practices must be rigidly regulated, and any free trade agreement in one or several industrial sectors will have to contain regulations to this effect.

* * *

In view of the structural characteristics of textile and clothing industries in Canada and the United States the conclusion can be made that these two industries play relatively similar roles in both countries. Their contribution to gross domestic product and to manufacturing employment is of the same order of magnitude. In both countries the textile industry tends to locate itself away from large industrial centres or large consuming centres in order to take advantage of local raw material availability, or a relatively abundant labour force, or again favorable regional conditions. These favorable regional conditions can include numerous factors such as a low level of local taxation, incentives for the establishment of new plants and for investment, assistance for manpower

training, low level of unionization, availability of water supplies, etc. In contrast, the clothing industry tends to be concentrated near large consuming centres, even if satellite sewing plants are located in less populous centres.

In both countries, textile and clothing firms are typically small or medium size firms. Relatively large firms dominate only a very small number of sub-sectors in primary textiles, particularly in the production of man-made fibres, cotton and man-made yarns and cotton and man-made fabrics.

However, Canada is a more open country than the United States in terms of openness of its national market, mainly because it does not and has never produced the full range of textile products. Indeed, the relatively limited dimension of its domestic market has imposed some specializations on Canada and has left the door open to the importation of other products which could not have been produced domestically under favourable economic conditions. In contrast, in the United States the size of the market has always been sufficient to justify the manufacture of a relatively complete range of primary textile products.

The two countries import considerable quantities of clothing, particularly high fashion, high quality apparel, and standard items of clothing which low-cost countries manage to produce more economically. Within proportion, imported clothing has, in terms of volume, the same relative importance in both countries.

There are, however, major differences between the tariff protection systems applied by Canada and the United States. The Canadian system is relatively simple and transparent, while the United States' system is complex because it tries to protect specific market segments. Tariff

protection in the United States discriminates between products according to major fibre component and degree of finish, while Canadian tariff protection does not do this. In addition, the existence of 3,000 tariff items gives considerable discretionary powers in U.S. customs administration.

With regard to special measures of protection, - i.e., restraints negotiated with low-cost exporting countries - their overall results appear to be fairly comparable in Canada and the United States. The per capita value of imports from low-cost countries is, in effect, very similar for both countries.

3. COMPETITIVE ABILITY OF CANADIAN TEXTILE AND CLOTHING INDUSTRIES

The competitive ability of any industry is determined by two basic factors: cost of the various inputs and productivity, that is the efficiency with which these inputs are combined to obtain a given product.

The major costs in manufacturing production are labour costs, raw material costs and capital costs. Labour cost is further subdivided into costs of labour directly engaged in production (wages and fringe benefits), and in indirect labour costs (warehousing personnel, research staff, sales and general administrative personnel). Raw material costs include the cost of raw materials as such, and the cost of other supplies required for production: in the case of textiles, these consist of the various chemical compounds used in fibre preparation and finishing, dyestuffs, energy, water, etc; for clothing, they consist of the variety of findings required. Finally, capital costs include depreciation costs of fixed assets (buildings and equipment) and financial costs.

For a certain number of products of the textile and clothing industries, it is impossible, for all practical purposes, to obtain valid data on specific unit costs and on productivity of inputs per unit of product. Nevertheless, it is possible to determine the cost structure of certain products.

Statistical information on cost structure in the textile and clothing industries in Canada and the United States has been developed by the consulting firm of Kurt Salmon Associates-Canada Limited in

collaboration with Kurt Salmon Associates Inc. of the United States. To ensure comparability of the results the survey for the year 1983 was limited to ten textile products and fifteen clothing items.

The results obtained are not presented in terms of overall averages for all the firms. Rather, the costs have been collected for two groups of firms, identified as "best" firms and "typical" firms. The "best" firms are those which already utilize the best performing machinery available on the market. "Typical" firms are those which use average technology found in firms which are not in the forefront of progress, but still not obsolete or outmoded.

It has thus been possible to compare for each category of products the production cost structures of "best" firms and of "typical" firms in both Canada and the United States. Marginal firms whose equipment is considered obsolete or outmoded were excluded from the survey in both countries.

There is one limitation to the survey which must be pointed out: because of the widely differing situations of individual firms the survey did not attempt to cover depreciation costs of fixed assets, nor financial costs. The survey therefore contains no information on capital costs or financial results.

However, this limitation, which at first glance appears to be a major one, is not a critical one. In fact, prices are relatively similar for the various pieces of equipment which are often imported in both countries from identical sources. As to building costs, they will be considered later when examining overall construction costs of industrial

buildings in both countries. Finally, as for financial costs, it is well known that these costs are greater in Canada than in the United States, although this difference does not represent a significant competitive disadvantage.

Summary of Results of the Survey on Costs

All data on the results of the survey on costs have been calculated on the basis of the exchange rate prevailing in the last months of 1983: Canadian \$1 = U.S. \$0.80 or conversely, U.S. \$1 = Canadian \$1.25. At this rate of exchange the survey results show that production costs in the textile and clothing industries are generally higher in Canada than in the United States.

Textile Industry

Total cost per unit of product is given in Table 13 for each of the ten textile products. This cost is higher in Canada in all cases. For the "best" Canadian firms, and depending on the product, this cost is 4 - 15 per cent higher than for the "best" U.S. firms. Furthermore, in eight out of ten cases, the cost of "best" Canadian firms is higher than the cost of "typical" U.S. firms.

It can also be seen from Table 13 that "typical" Canadian firms have total costs exceeding by some 10 per cent the total costs of "typical" U.S. firms (except in the case of two products where they are double or more), and those of "best" U.S. firms by about 20 per cent. It should also be noted that, overall, the disadvantage in Canadian costs is least

Table 13

CANADA - UNITED STATES
PRODUCTION COSTS AND INDICES OF PRODUCTION COSTS
FOR TEN SELECTED TEXTILE PRODUCTS (1)

(In Canadian dollars; cost of best American firms = 1.000)

	Canadian dollars				Indices			
	Cost in Canada		Cost in United States		Cost in Canada		Cost in United States	
	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms
Cotton yarn, carded 201, per lb.	2.042	2.259	1.928	2.088	1.059	1.172	1.000	1.083
Worsted spun acrylic yarn, 1/24, per lb.	2.622	2.744	2.300	2.369	1.140	1.193	1.000	1.030
Textured polyester yarn, 2/150 denier, per lb.	1.626	1.778	1.428	1.496	1.138	1.245	1.000	1.048
Woven greige print cloth, cotton; 48 inches per yard	0.670	0.733	0.616	0.665	1.088	1.190	1.000	1.080
Denim fabric; 12-3/4 ounces, 60 inches, per yard	3.364	3.660	3.253	3.458	1.034	1.125	1.000	1.063
Terry towel, institutional, per dozen	25.13	27.52	23.26	24.84	1.080	1.183	1.000	1.068
Bed sheet, double, flat; muslin, per unit	5.32	5.87	5.02	5.23	1.060	1.169	1.000	1.042
Textured woven polyester gabardine 60 inch, finished, per yard	1.997	2.338	1.743	1.905	1.146	1.341	1.000	1.093
Tufted carpet, typical mid-price; per square yard	8.643	9.117	7.903	8.358	1.094	1.154	1.000	1.058
Ladies' pantyhose, per dozen	13.76	14.87	12.41	13.49	1.109	1.198	1.000	1.087

(1): Excludes depreciation costs of fixed assets and financial costs.
SOURCE: Report by Kurt Salmon Associates-Canada Ltd.

pronounced for cotton products. Also, the products considered do not include any wool products for which the cost disadvantage, if any, is undoubtedly the least.

However, a breakdown of total costs for textile products reveals consistent differences between Canadian and U.S. industries (See Table 14).

For a great majority of the textile products covered in the survey, costs of direct wages and social charges, one of the two most important categories of costs, account for a greater share of total costs in Canada than in the United States, while raw materials and supplies, the other most important category, account for a smaller share. However, the wages paid in the textile industry in Canada are no higher than in the United States, while the cost of raw material is often higher. Thus, the difference in the share of total cost represented by wages is not due to differences in unit labour cost but rather to the degree of efficiency with which labour and raw materials are utilized. Since Canadian firms operate within a much more limited market than in the United States, the production runs are shorter and the number of runs higher. Production in a Canadian textile firm will be less specialized and the economies of scale smaller than in a U.S. firm.

For the same reasons - the relative absence of specialization and of economies of scale - manufacturing costs and selling and general administrative expenses are, with few exceptions, clearly higher in Canada than in the United States.

Table 14

CANADA - UNITED STATES
COST STRUCTURE FOR TEN SELECTED TEXTILE PRODUCTS (1)

(In per cent of total cost)

Products	Direct labour and fringe benefits				Manufacturing overhead				Raw materials and supplies				Utilities				Selling, general and administrative expenses			
	Canada		United States		Canada		United States		Canada		United States		Canada		United States		Canada		United States	
	Best	Typical	Best	Typical	Best	Typical	Best	Typical	Best	Typical	Best	Typical	Best	Typical	Best	Typical	Best	Typical	Best	Typical
Cotton yarn, carded 201, per lb.	18.2	21.7	17.1	19.9	12.2	12.4	11.3	11.3	56.5	52.6	58.0	54.7	4.7	4.7	6.2	6.4	8.4	8.6	7.4	7.8
Worsted spun acrylic yarn, 1/24, per lb.	25.8	27.4	23.3	24.0	10.9	10.3	10.4	10.6	50.3	48.4	52.8	51.2	3.6	3.6	5.0	5.3	9.3	10.2	8.7	9.0
Textured polyester yarn, 2/150 denier, per lb.	8.2	11.9	8.4	9.9	8.9	10.0	7.5	7.9	73.8	68.1	75.3	71.8	1.4	1.5	2.0	2.3	7.7	8.4	7.0	8.0
Woven greige print cloth, cotton, 48 inches, per yard	25.1	27.0	20.9	25.9	20.9	17.6	22.9	16.2	41.2	41.1	42.4	42.1	4.3	5.2	6.1	.9	8.5	9.1	7.7	7.9
Denim fabric, 12-3/4 ounce, 60 inches, per yard	16.2	17.2	15.4	16.3	10.2	11.2	9.7	10.6	58.8	56.1	58.8	56.6	5.6	5.6	7.7	7.6	9.2	10.0	8.5	9.0
Terry towel, institutional, per doz.	27.9	29.2	26.2	27.7	13.6	12.4	13.3	11.7	37.7	36.8	39.1	38.5	4.9	5.3	6.7	7.0	15.8	16.4	14.7	15.1
Bed sheet, double/flat, muslin/unit	23.3	26.2	22.1	23.9	18.6	18.1	16.9	15.8	38.9	36.8	39.6	38.8	6.2	5.5	8.7	7.7	13.0	13.6	12.7	13.9
Textured woven polyester gabardine, 60 inch, finished, per yard	13.8	14.5	12.1	14.8	10.5	12.8	10.0	9.8	61.6	56.9	62.1	59.0	4.0	4.7	7.2	7.2	10.0	11.1	8.6	9.2
Tufted carpet, typical mid-price/per square yard	4.3	4.5	3.8	4.1	5.8	4.9	5.7	4.8	76.0	75.7	75.9	76.6	1.6	1.9	2.2	2.2	12.3	13.0	12.4	12.3
Ladies' pantyhose, per dozen	29.7	30.5	30.2	32.4	5.5	6.7	5.6	6.1	53.1	50.9	53.6	50.9	1.2	1.2	1.5	1.5	10.7	10.7	9.1	9.1

(1): Excludes depreciation costs of fixed assets and financial costs.

SOURCE: Report by Kurt Salmon Associates-Canada Ltd.

In contrast, Canadian textile firms benefit from advantageous costs for utilities (energy and water). For all the products examined the share of total costs held by the costs of these factors is less in Canada than in the United States. However, it must be mentioned that this difference rarely amounts to more than two per cent.

Clothing Industry

In the clothing industry (see Table 15) a comparison of total costs of production between Canada and the United States shows that the cost advantages and disadvantages are less unevenly distributed than in the case of textile products, when in all cases the "best" Canadian firms had higher costs than the "best" U.S. firms, and more often than not higher costs than "typical" U.S. firms. In clothing, the "best" Canadian firms have a cost advantage over the "best" U.S. firms for five of the fifteen clothing items, and over "typical" U.S. firms for nine of the fifteen items, while for two others, the costs are practically identical, the difference amounting to less than one per cent.

With regard to "typical" Canadian clothing firms, their costs exceed those of "typical" American firms by some 7 per cent, while in relation to "best" U.S. firms they are higher by some 20 per cent.

The cost disadvantage of Canadian clothing producers is particularly pronounced for relatively standard products where economies of scale are significant: this is the case specifically for jeans, men's knit shirts, ladies' T-shirts and children's pyjamas. Conversely, Canadian clothing producers appear to be in a better competitive position in products with a higher fashion content, that is, ladies' sweaters, sportswear, men's suits, ladies' blouses and dresses.

Table 15

CANADA - UNITED STATES
PRODUCTION COSTS AND INDICES OF PRODUCTION COSTS
FOR FIFTEEN SELECTED CLOTHING ITEMS (1)

(In Canadian dollars per dozen; costs of best American firms = 1.000)

	Canadian Dollars				Indices			
	Cost in Canada		Cost in the United States		Cost in Canada		Cost in the United States	
Clothing Items	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms
Women's sweaters, 100% acrylic	96.19	111.37	99.33	110.70	0.968	1.121	1.000	1.114
Jogging suits, 100% acrylic	426.39	528.84	438.08	519.49	0.973	1.207	1.000	1.186
Men's suits, grade 2, 65% wool 35% polyester	1,231.54	1,364.94	1,259.26	1,362.70	0.978	1.084	1.000	1.082
Women's blouses, 100% polyester	119.25	143.31	120.91	140.80	0.986	1.185	1.000	1.165
Women's dresses, 65% polyester, 35% cotton	195.17	233.74	195.89	228.16	0.996	1.193	1.000	1.165
Women's reversible jackets 65% polyester, 35% cotton/ 100% nylon	670.55	795.91	648.60	755.50	1.034	1.227	1.000	1.165
Men's dress slacks 100% cotton	178.43	204.97	166.23	185.63	1.073	1.233	1.000	1.117
Brassieres, 90% polyester, 10% spandex	47.05	57.44	43.66	46.70	1.077	1.316	1.000	1.070
Women's skirts, 65% polyester, 35% cotton	119.76	139.47	110.08	124.35	1.088	1.267	1.000	1.130

Table 15 (cont'd)

CANADA - UNITED STATES
PRODUCTION COSTS AND INDICES OF PRODUCTION COSTS
FOR FIFTEEN SELECTED CLOTHING ITEMS (1)

(In Canadian dollars per dozen; costs of best American firms = 1.000)

	Canadian Dollars				Indices			
	Cost in Canada		Cost in the United States		Cost in Canada		Cost in the United States	
Clothing Items	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms
Men's briefs, 100% cotton	15.95	16.88	14.56	15.14	1.095	1.159	1.000	1.040
Men's dress shirts, 65% polyester, 35% cotton	98.67	107.72	89.71	97.70	1.096	1.201	1.000	1.089
Children's pyjamas, 50% cotton 50% polyester	68.60	78.02	60.85	79.19	1.127	1.282	1.000	1.301
Women's T-shirts, knit, 45% polyester, 55% cotton	31.16	34.93	27.56	30.44	1.130	1.267	1.000	1.104
Men's knit shirts, 50% polyester, 50% cotton	90.70	99.52	79.98	87.15	1.134	1.244	1.000	1.090
Men,s jeans, 100% cotton	151.30	160.07	133.01	139.41	1.138	1.203	1.000	1.048

(1): Excludes depreciation costs of fixed assets and financial costs.

SOURCE: Report by Kurt Salmon Associates-Canada Ltd.

Supposing, and this seems reasonable, that all fabrics and other findings required for the manufacture of clothing which are utilized in Canada are presently sold at prices marked up by the full amount of customs duties, the elimination of such duties in a potential free trade area would provide a measure of the change in competitive ability of the Canadian industry following the establishment of a free trade area.

This change has been measured for the fifteen categories of clothing while taking into account the costs of fabrics and other findings in the total costs, and the specific duty rates applicable at present to these fabrics and findings (see Table 16).

The results show that the decrease in costs resulting from the elimination of customs duties would be relatively small in Canada. The "best" Canadian firms would have a possible cost advantage in six categories out of fifteen, instead of five, over the "best" U.S. firms. Against "typical" U.S. firms the "best" Canadian firms would have an advantage in thirteen categories instead of the eleven mentioned previously (advantage in nine and equality in two).

With the present duty rates, "typical" Canadian firms have the advantage in only one category. With these duties removed, they would acquire an advantage in six others but would remain in a difficult competitive position in eight categories against "typical" U.S. firms. For the fifteen clothing categories, the overall cost disadvantage against "typical" U.S. firms would be around two per cent, and against "best" U.S. firms, 14 per cent.

It must be emphasized that these results could be somewhat optimistic. In effect, as mentioned previously, the data on cost structures

Table 16

CANADA - UNITED STATES
PRODUCTION COSTS AND INDICES OF PRODUCTION COSTS
FOR FIFTEEN SELECTED CLOTHING ITEMS AFTER ELIMINATION OF
CUSTOMS DUTIES ON TEXTILE COMPONENTS

(In Canadian dollars per dozen; costs of best American firms = 1.000)

	Canadian Dollars				Indices			
	Cost in Canada		Cost in United States		Cost in Canada		Cost in United States	
Clothing items	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms
Ladies' sweaters	93.54	108.72	99.33	110.70	0.942	1.095	1.000	1.114
Jogging suits	406.39	508.84	438.08	519.49	0.928	1.162	1.000	1.186
Men's suits (grade 2)	1,199.58	1,332.98	1,259.26	1,362.70	0.953	1.059	1.000	1.082
Ladies' blouses	113.22	137.28	120.90	140.80	0.936	1.135	1.000	1.165
Ladies' dresses	184.90	223.47	195.89	228.16	0.944	1.141	1.000	1.165
Ladies' reversible jackets	621.94	747.30	648.60	755.50	0.959	1.152	1.000	1.165
Men's dress slacks	168.93	195.47	166.23	185.63	1.016	1.176	1.000	1.117
Brassieres	45.62	50.01	43.66	46.70	1.045	1.145	1.000	1.070
Ladies' skirts	111.16	130.87	110.08	124.35	1.010	1.189	1.000	1.130
Men's briefs	15.46	16.39	14.56	15.14	1.062	1.126	1.000	1.040
Men's dress shirts	91.21	100.59	89.71	97.70	1.017	1.121	1.000	1.089
Children's pyjamas	63.00	72.42	60.85	79.19	1.035	1.190	1.000	1.301
Ladies' T-shirts	28.35	32.12	27.56	30.44	1.029	1.165	1.000	1.104
Men's knit shirts	82.69	91.51	79.98	87.15	1.034	1.144	1.000	1.090
Men's jeans	140.88	149.65	133.01	139.41	1.059	1.125	1.000	1.048

SOURCE: Report by Kurt Salmon Associates-Canada Ltd.

include neither depreciation of fixed assets nor financial costs, and profits even less. These are important omissions with regard to total costs which could have a negative effect on the results obtained.

These results concerning costs after elimination of customs duties should not surprise. In fact, yarns, fabrics and other accessories account for only 30 per cent of total costs of the clothing industry according to inter-industry relationship tables (input-output tables). Therefore ten or twenty per cent duty on thirty per cent of total costs would lower the latter by three to six per cent only, all other things remaining equal.

A more complete analysis of the relationship between customs tariffs and competitive ability would require a knowledge of the effective rate of protection. Dean R. Dauphin and Mr. M. Smereka of the University of Sherbrooke have prepared a report for the Board on this subject. Only their conclusion is cited here:

> "The study of Canadian-American trade in the textile and clothing industries and its evolution during the last five years leads us to believe that in the short term the Canadian industry could find itself in a difficult position in an eventual free trade area. The results of these calculations of effective rates of protection point in the same direction: the lowering effect on the costs of raw material supplies being much less than the implied decrease in selling prices of the products marketed by the Canadian firms."(1)

---

(1) Clothing manufacturers would see their costs decrease following the elimination of duties on fabrics from the United States, but would also see their prices diminish by the amount of duty protecting the industry. In fact, they would lose the protection applicable to their added value.

If a comparison is now made of the structure of total costs in the Canadian and U.S. clothing industries, it will be seen that there is a systematic difference in labour costs and in the costs of fabrics and findings. For the fifteen clothing categories without exception the share of labour costs in total costs is less in Canada than in the United States, while the share of costs of fabrics and findings is greater (Table 17). This difference is explained by the respective unit labour costs and fabric costs in both countries. One hour of work in Canada, keeping in mind the exchange rage prevailing at present, costs less than in the United States while fabrics and findings are more expensive.

There is, therefore, no similarity in the respective cost structures of the textile and clothing industries. In the textile industry, it is the presence or absence of economies of scale which account for differences in relative costs. In the case of clothing, it is unit costs which determine the cost relationships.

With regard to the other costs, i.e., manufacturing overheads and selling and administrative costs, there are no substantial differences between those in Canada and those in the United States. Manufacturing overheads, which exclude depreciation costs for fixed assets or financial costs, account for a share of total costs sometimes greater, sometimes smaller, in Canada than in the United States. Selling and administrative costs, which include the costs of transportation to distribution centres, are marginally higher in Canada than in the United States(1).

---

(1) It will be noted that selling and administrative costs are values assigned by Kurt Salmon Associates which represent their best estimates of the magnitude of these costs. For Canada, these costs are estimated at 25.4, 22.5 and 18.7 per cent depending on the products, while for the United States they are estimated at 24.2, 21.3 and 18.0 per cent.

Table 17

CANADA - UNITED STATES
COST STRUCTURE FOR CLOTHING ITEMS

(In per cent of total cost)

Products	Direct labour and fringe benefits				Manufacturing Overhead				Raw Materials and Other Accessories				Selling, General and Administration			
	Canada		United States		Canada		United States		Canada		United States		Canada		United States	
	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms	Best firms	Typical firms
Ladies' sweaters	21.2	23.1	25.4	26.7	23.4	25.6	24.6	25.9	30.0	25.9	25.8	23.2	25.4	25.4	24.2	24.2
Jogging suits	39.0	42.9	45.4	48.0	9.8	10.9	10.1	10.8	25.8	20.8	20.2	17.0	25.4	25.4	24.2	24.2
Men's suits (Grade 2)	22.6	26.1	28.2	30.7	5.8	6.8	6.0	6.6	46.2	41.7	41.5	38.4	25.4	25.4	24.2	24.2
Ladies' blouses	35.9	39.9	42.4	45.2	8.6	9.7	9.0	9.6	30.2	25.1	24.4	20.9	25.4	25.4	24.2	24.2
Ladies' dresses	34.3	38.5	41.0	43.6	8.3	9.4	8.8	9.9	32.0	26.7	26.0	22.3	25.4	25.4	24.2	24.2
Ladies' reversible jackets	28.4	33.4	35.4	39.1	7.0	8.3	7.7	8.6	39.1	32.9	32.7	28.1	25.4	25.4	24.2	24.2
Men's dress slacks	27.7	32.8	32.5	35.9	5.9	6.5	6.1	6.8	43.9	38.2	40.2	36.0	22.5	22.5	21.3	21.3
Brassieres	28.0	31.1	31.4	33.6	7.3	8.1	7.4	8.0	46.1	42.1	43.2	40.4	18.7	18.0	18.0	18.0
Ladies' skirts	30.7	35.0	36.3	39.5	7.8	9.0	8.4	9.2	39.1	35.6	34.0	30.1	22.5	22.5	21.3	21.3
Men's briefs	22.3	24.6	25.2	26.7	5.6	6.2	5.7	6.1	53.4	50.5	51.2	49.2	18.7	18.7	18.0	18.0
Men's dress shirts	27.3	30.1	32.5	34.9	7.4	8.3	8.1	8.8	42.8	39.1	38.2	35.0	22.5	22.5	21.3	21.3
Children's pyjamas	23.9	28.4	28.3	31.6	7.3	8.8	7.9	8.9	50.1	44.0	45.8	41.5	18.7	18.7	18.0	18.0
Ladies' T-shirts	26.3	30.5	31.1	34.5	6.2	7.3	6.6	7.4	48.8	43.5	44.3	40.1	18.7	18.7	18.0	18.0
Men's knit shirts	20.9	24.4	25.7	28.8	5.7	6.7	6.4	7.2	50.9	46.4	46.6	42.7	22.5	22.5	21.3	21.3
Men's jeans	15.0	17.8	17.8	20.1	3.3	4.0	3.5	4.0	63.0	59.6	60.7	57.9	18.7	18.7	18.0	18.0

SOURCE: Report by Kurt Salmon Assiates-Canada Ltd.

In clothing as well as in textiles Canadian producers have an advantage in relation to utility costs (energy and water). However, this advantage is so minimal in clothing manufacturing that these costs are not even identified as such but are simply included in manufacturing overhead.

Some Specific Aspects of Competitive Ability

According to the expert opinion of Kurt Salmon Associates, the Canadian textile and clothing industries are not lagging behind in terms of production technology, the "best" Canadian firms are comparable to the "best" U.S. firms, and "typical" Canadian firms as well are comparable to "typical" U.S. firms. In contrast, however, we have seen that most of the products of Canadian textile and clothing firms do not have a competitive advantage over their U.S. competitors.

This absence of competitive advantage is primarily the result of differences in the general configuration of markets in the two countries. In Canada, the markets for textile and clothing products are limited in volume, geographically dispersed and relatively unstable because of heavy concentration of the retail trade. In comparison, markets in the United States are large, their regional dispersion has less significance with the various regional markets being equal to or larger than the whole Canadian market, and the distribution channels are less centralized. Therefore, in order to survive, the Canadian producer finds himself in the position of having to offer a greater variety of products made in shorter production runs, thus utilizing his equipment and his labour force in a less efficient manner, and experiencing higher sales and administration costs as a result of his varied production and the dispersion of his markets. Moreover, the Canadian producer cannot specialize his production since he would then become more vulnerable to fashion changes and to the degree of success or failure of the products he would have chosen to market, thus

sacrificing the stability of his profits in return for greater efficiency. U.S. producers do not have to face these situations.

Added to this, as mentioned before, is the fact that Canadian producers are at a disadvantage vis-à-vis their U.S. counterparts with regard to their raw material costs which are close to international prices and to which custom duties must be added. These custom duties more or less compensate for the disadvantages resulting from differences in Canadian and U.S. market configurations at all levels of production, from raw materials to finished products.

Furthermore, Canadian producers generally have higher financial costs than U.S. producers, since short and long-term interest rates in both Canada and the United States are equal only on very rare occasions.

In contrast, the equipment utilized in the textile and clothing industries of both countries often come from the same sources at identical prices. In this respect, conditions are therefore the same for producers in both countries.

Finally, because of relatively low rates for electricity, natural gas and water, Canadian producers have an advantage, but it is only minor, since energy and water constitute relatively marginal inputs for the great majority of producers.

However, these four cost elements - raw materials, financial costs, equipment, energy and water - do not complete the list of factors which affect competitive ability. There are some others which must also be considered.

Labour Force

The labour force is one of the most important factors affecting competitive ability. Labour force considerations comprise not only those relating to wages and social charges, but also include those concerning labour availability and its degree of skill, and labour relations in general.

When expressed in terms of average hourly earnings in the same currency, the remuneration of the labour force in the textile and clothing industries has evolved in a relatively parallel manner in both Canada and the United States (Table 18).

Moreover, during the last four years, the spread in hourly earnings between Canada and the United States for the textile and clothing industries has never been more than 2 per cent. In contrast, during the same years, average hourly earnings in the Canadian knitting industry have systematically been 10 - 11 per cent less than earnings in its U.S. counterpart. This spread is explained by the fact that the Canadian knitting industry has been experiencing a difficult adjustment period for about ten years, more specifically in the knit fabric sector, where normally the wages are higher than in the knit garment sector.

If average hourly earnings in the textile and clothing industries have evolved in identical manner and have been at the same level in both Canada and the United States during the last few years, while those in knitting were at a lower level in Canada, this is due in very great part to the gradual drop in exchange rate of the Canadian dollar in relation to the U.S. dollar. Should the Canadian dollar gain a few points against the U.S. dollar, the situation would change, with average

hourly earnings in the Canadian textile and clothing industries becoming higher than in the United States: the Canadian industries would then have to contend with a substantial competitive disadvantage.

Average hourly earnings mentioned up to this point have been calculated on a national basis and give no measure of the extent of regional differences. However, these differences are significant in Canada as well as in the United States.

Table 18

CANADA - UNITED STATES
AVERAGE HOURLY EARNINGS OF PRODUCTION WORKERS
IN THE TEXTILE, KNITTING AND CLOTHING INDUSTRIES

(In Canadian dollars)

	1980		1981		1982		1983	
	Canada	United States	Canada	United States	Canada	United States	Canada(1)	United States
Textile Industry	6.44	6.30	7.06	7.07	7.82	7.78	8.31	8.36
Knitting Industry	5.01	5.57	5.57	6.15	5.99	6.67	6.23	7.00
Clothing Industry	5.31	5.23	5.76	5.78	6.24	6.21	6.61	6.47

(1): March to December 1983 only, data for the first two months of the year not being comparable to data for other months as a result of Statistics Canada changing the universe of the survey.

SOURCE: Statistics Canada, Cat. 72-002, Employment, Earnings and Hours; U.S. Department of Labour, Employment and Earnings; and Bank of Canada Annual Conversion Rates.

In Canada, average hourly earnings in the textile industry are 17 per cent higher in Ontario than in Québec (the production of man-made fibres, a high wage sector, is concentrated mainly in Ontario). For clothing, however, average hourly earnings in Québec are the highest, those for Ontario being 11 per cent lower, and those for Manitoba, 17 per cent lower.

In textiles, in the United States, assuming that average hourly earnings in the State of New York equal 100.0, they are higher in California (107.0) and South Carolina (106.9), and lower in North Carolina (99.5) and Texas (98.3). In contrast, average hourly earnings for clothing are highest in the State of New York (100.0) followed by California (90.6), Texas (78.9), and South and North Carolina (78.4 and 78.2 respectively).

In the large regions of the United States and Canada where the textile industries are located, labour has been and continues to be available, even if these industries continue to search for locations where their costs could be lower. This is particularly the case for the clothing industry which tends to install sewing plants in rural areas where employment for women is rare and wage rates are lower. For the majority of workers in these industries the skills required are not too complex and can be acquired within a relatively short training period. This is not the case, however, for some highly skilled jobs such as those of cutters, mechanics, and dyers, whose training is much longer and more complex.

Apart from the availability and degree of skill of the labour force, the quality of labour relations plays an important role in the selection of locations for firms. Textile industries as a whole are highly

seasonal and cyclical. The more the working conditions are regulated, the more rigid is the framework within which the industry can operate, while on the contrary the latter requires a great deal of flexibility. Actual or potential rigidity which can be imposed by a collective agreement or by government regulations is shunned by company owners who tend to prefer locations where labour unionization is minimal and government regulations are fewer. For these reasons, Southeastern and Southwestern United States are considered as choice geographical locations by many Canadian textile and clothing producers: the labour force in these locations is relatively large, wages are moderate, and labour relations as well as government regulations are relatively favorable.

However, these considerations are tempered by other practical considerations which also have their importance. Thus, in the clothing industry, quality of work and quality of product are generally closely linked together. Therefore, when skilled labour is concentrated in large urban centres or has been patiently developed at great cost in smaller centres, the geographic mobility of firms will be greatly diminished, particularly those firms producing high quality clothing.

Tax Considerations

In considering taxes, it is the impact of corporation income taxes and not that of personal income taxes which must be taken into account. Effectively, corporation income taxes have a direct influence on competitive ability, while personal income tax is of less importance, its impact corresponding largely to the difference in benefit payments by the various governments in both countries.

The last comprehensive study on the subject goes back to the end of 1978[1]. Its conclusions were as follows:

> "To summarize, business firms in Canada benefit in general from lower income taxes than in the United States. The tax burden is lower at both corporate and shareholder levels. The difference in effective and marginal tax rates for shareholders is appreciably larger than for corporations because of the dividend tax credits available in Canada. This difference exceeds 20 percentage points in favour of Canada in certain sectors. The credit is particularly attractive for small firms in Canada, since it results in combined corporation and individual tax rates payable lower than for comparable income from sources other than corporations"[1].

To our knowledge the situation has not changed considerably since the end of the 1970's: corporation income taxes and their relative weight have remained relatively stable in both countries. In general, the tax burden on corporations is, therefore, somewhat lighter in Canada than in the United States.

Local taxes must also be considered in addition to federal and provincial taxes. Because of variations, sometimes quite substantial, which can exist between the various municipalities in Canada as well as in the United States, it is difficult to reach clear conclusions in this respect.

---

(1) The Tax Systems of Canada and the United States, Department of Finance, Canada, Ottawa, November 1978.

Transportation Costs

Transportation costs of textile and clothing products are not large, but are nevertheless significant. First, Canada must import almost all of the natural fibres and a portion of the man-made fibres used in textile production. Second, Canada also imports close to half the yarns and fabrics consumed in Canada. Finally, with textile and clothing production concentrated in specific areas, the resulting products must be distributed over long distances within Canada itself.

In the United States the textile industry is concentrated in the fibre producing regions, thus eliminating this first transportation cost. Yarn and fabric imports in the United States are proportionately much less important, which results in other savings in transportation costs. Finally, a part of the clothing industry is situated in textile regions and does not have to incur transportation costs for fabrics, as is the case in Canada. However, clothing products must then be transported over long distances as in Canada.

It should also be pointed out that the transportation sector in Canada is regulated, while in the United States deregulation of transportation is already well advanced. As a result, transportation rates are higher in Canada than in the United States. At first glance, Canadian producers would appear to be at a distinct competitive disadvantage in terms of transportation.

However, if this transportation problem is considered in relation to a potential free trade area, the competitive disadvantage could well be only marginal. In effect, Canadian producers would aim primarily at conquering regional U.S. markets within their reach, where

transportation costs can be minimized. As a result, a potential free trade area could strengthen North-South exchanges and reduce those in the East-West direction. This trade restructuring would imply significant savings in transportation costs. However, unless a free trade area is established, the structure of transportation rates in Canada will continue to be regulated in such a way that East-West rates will be more favorable than North-South rates.

Should negotiations be undertaken between Canada and the United States concerning the establishment of a free trade area a revision of the transportation rate structure in Canada would become desirable.

Construction Costs

Textile and clothing production requires not only equipment, but also buildings. In this respect, the price of industrial buildings or the cost of their construction constitutes one of the elements which, taken together, determine competitive ability.

In Canada, because of the severity of the climate, industrial buildings must be built on more substantial foundations than in the "Sun Belt" states of the United States. These foundations must in fact reach to or below the frost line in the soil for the whole extent of the building, whereas in the warm climates of "textile states" in the United States grading work and a layer of gravel are sufficient preparation to pour the concrete floor. In addition, the foundations for the walls, the walls themselves and the roof structure must be more resistant in Canada than in warm climates in order to bear a snow load for several months of the year. Lastly, insulation of industrial buildings is more costly in Canada than in the "Sun Belt" because more insulation is required against heat loss than against heat penetration.

Under these conditions, and keeping in mind the fact that wages paid in the construction industry are relatively high in Canada, it is probable that an industrial building in Canada would cost 25 or 30 per cent more than an identical building in the southern United States. This difference in cost does not cover land prices, since the latter are determined on the basis of variables which are too numerous to allow valid comparisons. It also does not take into consideration the financial costs incurred during construction which are generally higher in Canada because all interest rates are also generally higher in this country.

* * *

Overall, Canadian textile and clothing industries, in terms of their competitive ability, are not in a strong position vis-à-vis their U.S. counterparts. Among the major factors governing competitive ability, only wages represent an advantage. However, this is rather marginal, and is entirely tied to the present level of exchange rate between Canadian and U.S. dollars.

Competitive ability is governed by more than the measurable factors already discussed. It is also influenced by numerous qualitative elements which, under certain conditions, can compensate for the disadvantages. Notable among such elements are product quality, flexibility of production, and quality of service to the user.

For obvious reasons, Canadian textile and clothing industries are generally at a disadvantage with regard to product standardization and economies of scale. In contrast, they appear to be in a better position with regard to advantages related to product quality, flexibility of production and quality of service.

4. SPECIFIC PROBLEMS RELATED TO A POTENTIAL FREE TRADE AREA IN TEXTILE AND CLOTHING PRODUCTS

Having considered the various cost elements in relation to the more general question of competitive ability, we will now discuss some problems which are specific to the textile and clothing industries and which could affect these industries in Canada in a potential free trade area. These specific problems are the result of some structural aspects of these two industries, in particular foreign ownership - i.e., U.S. ownership - of part of these industries in Canada; the relatively widespread practice of producing under licence in the clothing industry; the lack of exporting experience of most firms; and the use of imported inputs in the manufacture of clothing in Canada, which gives rise to the question of domestic content of products to qualify for free trade.

Foreign Ownership in Textile and Clothing Industries

Generally, foreign ownership, and particularly U.S. ownership, of textile and clothing firms is less prevalent than in other manufacturing sectors. The textile and clothing industries are even singled out by the fact that the overwhelming majority of the firms are owned by Canadian citizens.

Nevertheless, and as in other sectors, foreign ownership of part of these industries is a fact and, moreover, this foreign ownership is concentrated in a number of specific areas of textile and clothing production. In this respect, the man-made fibre sector and part of the man-made yarn and fabric sectors are owned by foreign firms. Foreign ownership is relatively prevalent in some standardized clothing products, particularly in hosiery, pants, men's shirts, swimwear etc.

Because of the fact that all the U.S. automotive firms owned Canadian subsidiaries, it was possible in the Automotive Pact to take advantage of the overall foreign ownership of this sector by obtaining from the firms specific commitments to maintain investments, production and employment in proportion with their total Canadian sales. Comparable commitments in the textile and clothing industries would be more difficult to obtain because only few American firms have Canadian subsidiaries while the majority have none.

Consequently, the Canadian subsidiaries of U.S. firms, in the context of a potential free market, could be subjected to a major process of adjustment and rationalization. Subsidiaries whose total costs are comparable to those of American plants would, without doubt, become much more specialized than at present and would produce for that part of the integrated market for which they are well situated geographically. Canadian subsidiaries with higher total production costs than U.S. plants could see their future seriously jeopardized. Future prospects could turn out to be very poor for certain parts of the man-made fabric sector, in view of excess production capacity already existing in the United States which is equal to or even larger than the total Canadian production of this sector.

Other difficulties arise for the Canadian subsidiaries which do not produce the same range of products as their parent company. For example, if the U.S. parent firm produces fibres only while the Canadian subsidiary produces yarns and fabrics in addition, it is unlikely that the parent firm would view with favour the competition in yarns and fabrics of its Canadian subsidiary against its U.S. clients. The Board did not discuss these problems with the management of U.S. parent firms, since it did not have the mandate to do so. It is possible, however, that direct contacts with U.S. management in a framework of negotiations could minimize these problems concerning the future of Canadian subsidiaries of U.S. firms.

Production under Licence

Many Canadian firms, particularly in the clothing industry, account for a substantial volume of sales by making under licence various products with internationally known trade marks. Licensing agreements in effect allow, on payment of a royalty or fee, exclusive use in Canada of a U.S. or international trade mark for a period of time specified in the agreement.

In a free trade area the future prospects of producers under licence would be in doubt. In effect, a free trade area creates a single territory within which products circulate without restriction, and particularly without being subject to customs duties. As a result, the reason for granting a licence would cease to exist, and it is probable that many holders of U.S. trade marks would take back for themselves the exclusive utilization of their trade mark and would terminate their licencing agreements with Canadian producers.

Canadian producers holding U.S. licences would not be the only ones affected, but also those holding other than U.S. licences. In such cases, the fashion designer or the producer from a third country will try to consolidate his licencing agreements in one country only for the whole free trade area. Most often only one licenced producer would be sufficient to handle production for the whole area, and, considering the respective sizes of the Canadian and U.S. markets, this producer would likely be from the United States.

The problem of producers under licence would seriously affect Canada because of the greater role of U.S. trade marks in its market than the role of Canadian trade marks in the United States. This disparity is mainly due to the large expenditures which must be made to create a trade

mark enjoying general recognition. Few Canadian producers manage to establish their trade mark across the whole of Canada, and those who have tried to do the same in the United States are even fewer.

Management and Marketing

The Canadian textile and clothing industries have never been really involved in exportation of their products. Firms with experience in this area are rare, and the great majority of firms are not organized to achieve in the short term a significant thrust in the U.S. market. Many Canadian producers are at a loss as to how they could accomplish such an undertaking, in view of the magnitude of the financial means they would have to engage to become known in the United States.

With regard to textiles and clothing, the United States constitute a large market with a large distribution network, whose doors seem impassable in the eyes of many Canadian producers. However, a majority of the latter are convinced that a minor success in the U.S. market would be equivalent to a major achievement in the Canadian market, and that the probability of success in the United States would be somewhat facilitated by distribution networks less concentrated in the United States than in Canada.

In terms of marketing, Canadian producers recognize that it would be illusory to want to conquer "the U.S. market". The latter is compartmentalized into a large number of regional markets according to climate, average income, degree of urbanization, and several other criteria. As a result, to be realistic, the Canadian producer would try to progressively infiltrate the regional markets for which he is best situated and with which his production has the most affinities.

Moreover, in order to succeed, he would have to offer products which, to a certain extent, are "different" from U.S. products. To be singled out in the mass of products offered, the Canadian producers would have to stand out by reason of the quality of their fabrics, their design, their workmanship and their service to the retailer. In this manner their products could find specialized "niches" and create a regular demand for them.

Dynamic marketing in the United States would evidently require considerable financial resources. In effect, it would require the organization of a permanent presence in the market with one or more show-rooms in the major garment trading centres; it would also be necessary to have a network of well-known sales people, and of warehouses which would enable satisfying the demand without delay. The largest Canadian firms could set up such facilities for themselves. The smaller ones probably would not have the means to do so alone, but they could organize themselves into export consortia of complementary products compatible in terms of quality, price and design.

Even if they clearly understand the difficulties, many Canadian producers are confident that they could find a market for their products in the United States. They are also aware that in such a case market penetration of their products would be only gradual, because they see no possibility of an immediate, spectacular entry. However, what worries them most is the disparity between their difficulties in entering the U.S. market and the facility with which U.S. firms can penetrate the Canadian market. In fact, numerous U.S. products are already well known to Canadian retailers and consumers because of the widespread diffusion of U.S. fashion magazines in Canada, and of the U.S. television programs seen in Canada, while Canadian products are little known in the United States. Should it happen that U.S. products be distributed in large quantities by Canadian retailers while Canadian products would only be starting to penetrate the U.S. markets, the position of Canadian producers would be seriously weakened.

It is this fear of erosion of their domestic situation which is behind some of the demands which Canadian producers have expressed to the Board. In their opinion, the Canadian producers will be able to face this potential erosion of their situation only on condition that they benefit from temporary assistance programs covering several aspects of their activities.

The Canadian producers would like first to be able to benefit from an investment assistance program similar to the one administered by the Canadian Industrial Renewal Board. Such assistance would make possible those adjustment and modernization investments necessary to enable the Canadian industries to adapt rapidly to the new reality of a free trade area and to reorganize their production accordingly.

The Canadian producers would also like to benefit from a marketing assistance program for their products. This program could provide partial coverage of the costs of studies of selected markets, product display, publicity, and establishment of sales offices or export consortia.

Lastly, the Canadian producers would like to be supported by a design assistance program. Numerous Canadian producers, notably the smaller ones, believe that design should be considered an intrinsic part of the structure of the industry on the same basis as equipment. In making design less onerous for the producer, the program would contribute to the generalization of quality design in the same manner as CIRB contributes at present to the generalization of modern production technologies.

The Canadian clothing producers believe they have a chance of succeeding in a free trade area with the United States on condition that they be helped in facing the multiple challenges involved in adapting

their products and their plants to the new market, in reinforcing their management and in organizing an efficient marketing system in the United States.

The rate at which they could adapt to this new market depends on two factors: the adjustment assistance which could be offered by governments, and the assistance required to counteract the apprehended erosion of their domestic markets by increased imports from both the United States and low-cost countries. This potential double erosion of their markets worries the majority of Canadian producers to the point where many are convinced that they will be able to face this challenge only if imports from low-cost countries in particular are temporarily stabilized. If these imports continue to increase at a rate similar to that of recent years, the producers doubt that they could generate sufficient funds to finance their adjustment to a free trade area.

With respect to adjustment to an enlarged market, Canadian and U.S. industries are in different positions. Because of the disparity in size of the two markets, considerable adjustment would be required on the part of Canadian producers, while U.S. producers would need little or no adjustment. The only real challenge to U.S. producers is to face competition from low-cost countries.

Domestic Content of Products Qualifying for Free Trade

Since many clothing components are imported in Canada as well as in the United States, a free trade area would require an agreement between the two countries with respect to rules of origin. Effectively, only those products which could be considered as originating in one or the other country would qualify for free trade.

Rules of origin can be defined in two ways: either they stipulate which production processes must be carried out in the country of origin, or they determine the portion of manufacturing costs which must be incurred in that country.

If the sectoral free trade area involved only textile and clothing products, either method could be utilized since the major production phases are relatively few, and manufacturing costs can be determined fairly accurately.

If the first method is adopted, it would be possible to stipulate, for example, that for fabrics, at least two of the three production steps (spinning, weaving, dyeing and finishing) be carried out in the country of origin. Similarly, for clothing, the major steps in the production process should be identified, and the number of required steps defined, in order to determine origin. Negotiation of an agreement on rules of origin is a complex matter, since the various sub-sectors have diverging interests. Thus, if it were specified that for any article of clothing, weaving, cutting, sewing, and finishing would be required in order to consider the product as originating in a given country, those garments made of fabrics coming from third countries could not qualify for free trade. Such conditions would also mean that U.S. garments produced under section 807 (which allows U.S. producers to cut U.S. fabrics in the United States, ship them for sewing to countries with lower wages, and have them returned to the United States while paying customs duties only on the value of the sewing operation), would not qualify for free entry into Canada.

Should the second method be chosen, the result would apparently be a simpler and more uniform system. Nevertheless, depending on whether the proportion specified would amount to 40, 50 or 60 per cent, some

production steps would, by definition, be excluded from or included in the domestic content, and the final results would be analogous to those for the first method.

As can be seen, an agreement on rules of origin is of great importance, requiring careful preparation and thorough consultation with representatives of the various sub-sectors of the textile and clothing industries. Indeed, a difference of a few percentage points in mandatory domestic content could easily spell all the difference between success and failure in a number of sub-sectors. It is therefore less than certain that uniform criteria for all sub-sectors would be satisfactory, even if this uniformity would ensure simplicity and transparency in the administration of the system.

Finally, it should also be mentioned that rules of origin would operate in a cumulative manner within the free trade area. Any transformation carried out in one of the two countries would be added to any further transformation in the other country. A Canadian garment made with U.S. fabric would evidently have originated within the free trade area.

Transition Period

In the past, no free trade area has been established overnight. Each has been preceded by a transition period of greater or lesser duration.

The majority of Canadian producers consider that a transition period should precede the implementation of a free trade area. Only a

small minority, composed of producers already selling a significant part of their production in the United States, do not agree on the usefulness of a transition period and would be prepared to enter into a free trade area with minimum notice.

The producers who believe that a transition period is necessary were unable to agree on a suitable length of time for such a period. They have suggested transition periods of 3, 5, 10, and even 15 years, depending on the degree of adjustment required. During this transition period, customs duties and other trade barriers between Canada and the United States would be progressively reduced so as to eventually disappear at the end of the period.

With regard to transition periods, it should be noted that too long a period is undesirable because it leads to postponement of essential adjustments. Periods of three to seven years could be considered sufficient if there is a real will to create a free trade area.

The Board's hearings have also brought out the fact that there are major differences in the positions of the Canadian producers regarding this transition period, and no consensus could be arrived at in this respect.

One difference concerns the necessity of coordinating the transition periods in the textile industry and in the clothing industry. The majority of producers recognized that adjustment of the textile industry would be more difficult and would, therefore, take longer than adjustment in the clothing industry. However, it would be desirable for the clothing industry to benefit from the advantages of a free market for textiles before undertaking the liberalization of trade in clothing products. Thus, if the transition period for clothing were to start only at the end

of the transition period for textiles, the result would be an overall transition period too long to be efficient.

Another difference relates to the length of transition periods in Canada and in the United States. Since Canadian producers consider that they would have to battle for recognition and acceptance of their products in the United States while U.S. producers would not have to do so to make their products known in Canada, many manufacturers have concluded that it would be preferable for the United States to immediately open its frontiers to Canadian textile and clothing products, while Canada should count on a transition period of several years to do so, during which the Canadian tariff barriers would be progressively lowered before disappearing completely.

5. ALTERNATIVE TO A FREE TRADE AREA: DUTY REMISSION

Most sectors of the textile and clothing industry are apprehensive about a potential free trade area in textiles and clothing with the United States because they fear that the implementation of such a project would lead to an invasion of the Canadian market by U.S. products. For this reason, the Board has considered an alternative to a free trade area, that of a duty remission scheme more generalized than at present.

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) contains no provision concerning duty remission. In Canada, the Customs Act provides for possible duty remission when the products are imported under conditions specified in the Act or when Orders-in-Council are issued under the authority of this legislation.

The Canadian system of duty remission allows only the remission of regular ad valorem or specific duties applying to specified products. Moreover, the category of importers who can avail themselves of this privilege is specified in most cases.

However, the Canadian Act does not discriminate with regard to the country of origin of the product. Because of its non-discriminatory character, it therefore respects GATT stipulations. In fact, it is a unilateral concession which can benefit exporters of all countries since the country of origin of the imported product is not specified.

Canada already utilizes this approach in a number of cases and allows duty free imports of specific products not made in Canada. In the case which concerns us, it could do so with regard to a much greater number of textile and clothing products than at present. In this manner,

the Canadian producer making only part of a product range could import free of duty the other part of the range which at present he cannot produce himself economically because of the small size of the domestic market. Utilization of duty remission in such a way could be of considerable help in reinforcing the manufacturing base in this sector.

The suggestion of establishing a duty remission scheme as an alternative to a free trade area should not become the object of a unilateral concession, but should be looked at in terms of a bilateral approach whereby Canada and the United States would grant this privilege to each other for a given number of textile and clothing products.

Such a scheme would not be established without giving rise to certain problems.

A first problem would likely be raised by the GATT. While the GATT is not opposed to any unilateral measure which contributes to the development of international trade, it prohibits discrimination between countries except when a free trade area is being created. A scheme such as the one suggested would, in fact, discriminate against third countries.

A second problem would no doubt appear in the negotiations for a bilateral agreement on duty remission. A sectoral free trade area would apply to all products of the sector in question, and market forces would determine the winners and the losers. To be realistic, a duty remission agreement would require that, in both countries, governments determine the list of specific products which would be covered by the scheme and which would ensure that concessions granted and obtained would be in balance. In fact, no country is interested in granting more advantages than it would receive in return.

If Canada and the United States decided to proceed with duty remission without any formal agreement between them, that is, in a unilateral manner, the scheme would become acceptable to the international community only on condition that it be applied to all participating countries in the GATT. For producers and importers, such an arrangement would have the disadvantage of uncertainty: when a unilateral concession is involved, the conditions under which this concession has been granted can also be unilaterally modified and even cancelled.

Finally, it must also be pointed out that a duty remission scheme involves relatively high administrative costs. If the procedure selected is to exempt goods from duty at the time of importation, the customs authorities would have to verify if the goods imported are the ones specified, and if they are imported by authorized producers or importers for the specified end uses. If the selected procedure involved payment of duty by the importer at the time of importation with subsequent reimbursement by customs authorities, the controls required would be the same.

As to what this would mean for the importer, the remission scheme would require him to maintain at all times a complete file of relevant documents showing that the importer has the right to this preferential treatment and that the destination of the imported products is as stipulated in the conditions for duty remission.

In general, the establishment of a duty remission scheme would lead to some major difficulties:

- Internationally, only non-discriminating unilateral concessions are acceptable, and a bilateral agreement for mutual concessions would go against GATT stipulations;

- Such a scheme would have little attraction for the final consumer since he could not avail himself of the privilege of duty free imports restricted to producers, while normally, in a free trade area, he would be able to do so;

- The duty remission scheme would not be exempt from anti-dumping action or countervailing duties to which it could give rise, whereas normally, a free trade area would eliminate the possibility of such actions;

- Administrative costs for importers and customs authorities would be higher with a duty remission scheme than in a free trade area because in the first instance the product, its destination, and the importer would have to be verified, whereas in the second, only the country of origin would have to be verified;

- The duty remission scheme could result in numerous uncertainties while a free trade area, once in place, is considered as an irreversible process.

6. SUMMARY

Although the GATT does not specifically provide for the possible creation of sectoral free trade areas, but nevertheless does not prohibit them provided certain conditions are fulfilled, the Board has proceeded to analyze the structure of the textile and clothing industries in Canada and the United States, and the elements which determine their competitive ability in relation to each other.

1. A comparison of structural characteristics shows that in both countries:

- the contribution of textile and clothing industries to gross national product and to employment in manufacturing is of the same order of magnitude;

- the textile industry is situated outside of the large industrial centres;

- the clothing industry is concentrated near the large consuming centres, even if satellite sewing plants are often established in less populous centres;

- very large firms dominate only a small number of primary textile sub-sectors, particularly those of man-made fibres and of cotton and man-made fibre yarns and fabrics; all other textile and clothing sub-sectors are typically dominated by medium or small size firms;

- the restraint measures applied to exports of low-cost countries are comparable: the values of textile and clothing imports from these countries being very close;

- bilateral trade in textile and clothing products is already relatively important;

- this trade is relatively specialized: in the various textile categories, Canada generally imports products with high unit values and exports products with low unit values; in contrast, in the various categories of clothing, Canada generally imports from the United States products of low unit values and exports products of high unit values;

- non-tariff measures of protection (labelling, product regulations, preferential purchasing from domestic producers, various forms of subsidies) are often different, but are far from being insurmountable.

In other respects:

- the size of the domestic market in Canada has never been sufficient to justify production of the complete range of primary textile products while the United States have never experienced this limitation;

- on a per capita basis, Canada imports considerably more textile products than the United States, while for clothing products the situation is similar in both countries;

- the tariff protection system in Canada is relatively simple and transparent, while the system in the United States is complex and allows considerable discretionary powers to the U.S. customs administration.

* * *

2. An analysis of the competitive ability vis-à-vis each country shows that:

- for textile products, and with few exceptions, the shares of total costs represented by direct wages, manufacturing overheads, and selling and administration costs are higher in Canadian textile industries than in those of the United States;

- however, in clothing products, the Canadian producers are at a marked disadvantage with standardized products such as jeans, sport shirts, T-shirts and pyjamas, but in contrast, have a slight advantage in products with more of a fashion content such as ladies' sweaters, blouses and dresses, sportswear and men's suits.

If, on the other hand, individual cost factors are examined, it is found that:

- Canadian textile and clothing producers are at a disadvantage vis-à-vis their U.S. counterparts regarding the cost of their raw materials at all phases of production;

- long and short-term interest rates are usually higher in Canada than in the United States;

- Canadian producers have a cost advantage in terms of energy and water;

- costs of machinery and equipment for Canadian producers are comparable to costs for U.S. firms;

- wages paid in Canada and in the United States are relatively close with, in fact, a slight advantage for Canada; however,

an increase of less than ten per cent in value of the Canadian dollar relative to the U.S. dollar would be sufficient to wipe out this competitive advantage;

- Canada has a slight advantage in corporation income taxes;

- transportation costs, following deregulation in the United States, are lower there than in Canada;

- construction costs of industrial buildings are about 25 to 30 per cent higher in Canada than in the United States;

The elimination of customs duties on fabrics and other supplies would not have a dramatic impact. Assuming that prices of fabrics and other supplies are lowered by the full amount of duty, the "best" Canadian firms would have a cost advantage over the "best" U.S. firms in six out of fifteen products, and compared to "typical" U.S. firms, would have an advantage in thirteen products out of fifteen.

Elimination of customs duties not only on fabrics and supplies but also on clothing would create difficulties for Canadian producers of several types of clothing: their costs would decrease as a result of the elimination of customs duties and the decrease in fabric prices, but their own selling prices would be decreased by the full amount of effective protection which they enjoy at present. The tariff protection on clothing effectively compensates for the disadvantage resulting from fabric protection, and in addition, protects the overall value added by clothing producers.

* * *

However, competitive ability involves numerous qualitative elements which, under certain conditions, can compensate for the disadvantages in quantitatively measurable cost factors. This is the case for product quality and design, flexibility of production and quality of services to the buyer, in which Canadian producers appear to have an advantage.

* * *

3. The proposal of a free trade area in the textile and clothing sectors also brings up other questions in addition to competitive ability:

- the question of Canadian subsidiaries of foreign firms, which are important in the man-made fibre, yarn and fabric sectors as well as in those of standardized clothing, for which sectors it would be necessary to obtain commitments from parent companies to protect investments, production and employment in Canada;

- the question of Canadian firms producing under licence, whose production agreements might not be renewed, since production under licence, given the size of the Canadian market, would likely be concentrated elsewhere than in Canada;

- the lack of experience of the majority of Canadian producers in marketing products in the United States;

- the obligation to offer products "different" from those produced in the United States, and to find appropriate "niches" for these products, all of which require important financial resources;

- the question of adjustment to a free trade area when U.S. producers have an advantage from the start in that their products are often well known by Canadian retailers and consumers while Canadian products are rarely known to U.S. retailers and consumers;

- the problem of constant erosion of the Canadian market under the pressure of imports from low-cost countries, which will contribute to weakening the financial position of Canadian producers who would then be unable to finance the necessary adjustments to free trade without governmental aid, such as assistance for investment, for design, and for marketing in the United States;

- the question of establishing rules of origin or of minimum domestic content of products to qualify for free trade, which would require careful preparation and thorough consultations with the producers of the various sub-sectors;

- the question of a transition period, which brings up the need to determine if the adjustment of the textile and clothing industries to a free trade area should be carried out concurrently or successively, taking into account the fact that adjustment of the textile sector should take longer than for the clothing sector, and to determine if the U.S. border should be opened immediately while the Canadian border would be opened only progressively, since the United States have little need for a period of adjustment to a free trade area while Canada needs such a period.

* * *

The proposal of a free trade area for textiles and clothing, therefore, gives rise to numerous problems and implies real risks.

The Canadian textile and clothing industry is aware of the risks as well as the potential advantages of a free trade area. Risks, because a portion of production, investments and employment could be shifted to the United States, particularly for standardized textiles and clothing. Potential advantages because Canadian producers of certain types of fabrics and clothing could see their inventive minds rewarded by access to a large market. They are under the impression that under the present conditions their market shares are systematically eroded to the advantage of low-cost countries. In a free trade area they could find a niche where they could be shielded better from competition from these countries, and the niche would be sufficiently large to justify additional investments and obtain an adequate return on investments.

* * *

The participants in the study who manifested their apprehension of a free trade area expressed their preference for a less constraining alternative requiring less adjustment by industry, that is, a system of duty remission on imports of textiles and clothing. Canadian customs legislation provides for possible duty remission under certain conditions.

The implementation of such a system as a substitute for a free trade area would give rise to serious difficulties:

- the GATT allows duty remission only on condition that it be applied to products from all countries and not from one country only; duty remission is a unilateral concession by

the importing country in order to reduce the cost of imported products not made in the country, and not to promote bilateral trade;

- the governments of Canada and the United States could have serious reservations about a policy going against the established order of international trade;

- the governments of both countries could be reticent to prepare lists of specific products which would benefit from duty remission in both countries, while trying to ensure a proper balance between concessions given and received;

- such a system has little attraction for the final consumer since it normally reserves for producers the privilege of duty free importation.

APPENDIX I

LIST OF PARTICIPANTS TO THE STUDY WHO PRESENTED BRIEFS TO THE BOARD AND/OR APPEARED AT PRIVATE HEARINGS

	BRIEF	HEARING
Aero Garment Limited	x	x
Amalgamated Clothing & Textile Workers Union	x	x
Apparel Manufacturers' Association of Ontario	x	x
Ballin Inc.	x	x
Barry Manufacturing Company Limited	x	x
Bay Mills Ltd.		x
Bell Tootal Inc.	x	x
Bermatex Inc.		x
Bernard Cowan Inc.		x
Britex Ltd.		x
Brodkin Industries Inc.		x
Canadian Apparel Manufacturers' Institute	x	x
Caulfeild, Burns and Gibson Limited		x
Children's Apparel Manufacturers' Association	x	x
Canadian Carpet Institute	x	x
Canadian Textiles Institute	x	x
Celanese Canada Inc.	x	x
Centrale des Syndicats Démocratiques	x	x
Century 21 Apparels Ltd.	x	x
Claudel Inc.		x
Cleyn & Tinker Inc.		x
Cluett, Peabody Canada Inc.	x	x

	BRIEF	HEARING
Commonwealth Curtain Co.		x
Consoltex Canada Inc.	x	x
Consumers' Association of Canada	x	
Coppley, Noyes & Randall Limited	x	x
Dan Heap, M.P. for Spadina	x	x
Dance Originals and Tailored Juniors	x	x
Dominion Textile Inc.	x	x
DuPont Canada Inc.	x	x
Dylex Limited	x	x
Elite Blouse & Skirt Mfg. Ltd.	x	x
Forsyth Trading Co.		x
Gemini Fashions of Canada Ltd.	x	x
George Sheard Canada Inc.		x
Grand National Trouser Inc.	x	x
Hanson-Mohawk Inc.		x
Harvey Woods Limited	x	x
Huntingdon Mills Ltd.	x	x
International Ladies' Garment Workers' Union	x	x
Jantzen Canada Inc.		x
Jones Tent & Awning Limited	x	x
K-Brand Ltd.	x	
Koret Canada Inc.	x	x
Kovac Manufacturing Inc.	x	x
L. Davis Textiles Co. Ltd.		x
L.W.L. Ltée	x	
Lindzon Limited	x	x
Lutfy Ltd.	x	
Marquesa Fashions Inc.	x	
Midwest Garments Corporation		x
Monaco Group Inc.		x

	BRIEF	HEARING
Montreal Dress and Sportswear Manufacturers' Guild		x
Montreal Fast Print Ltd.		x
Morbern Inc.		x
Nalpac Inc.		x
Nova Scotia Textiles, Limited		x
Patons & Baldwins Canada Inc.	x	x
Paulman International Div. of Weston Apparel Manufacturing Company		x
Peerless Clothing Inc.	x	x
Rice Sportswear Ltd.		x
Riviera Slacks Inc.	x	x
Satexil Inc.		x
Silknit Ltd.		x
Silpit Industries Co. Ltd.	x	x
Standard Knitting Ltd.		x
Stanfield's Limited	x	x
Stephen Kape Industries Inc.		x
Surrey Classics Manufacturing Limited		x
Tan Jay International Ltd.	x	x
Taran Furs Inc.		x
Textiles Dionne Inc.		x
Toronto Dress & Sportswear Manufacturers' Guild Inc.		x
Toronto Ontario Designers		x
Wabasso Inc.	x	x
Warren K. Cook Limited		x
Wescott Fashions Ltd.		x
West Coast Woollen Mills Ltd.	x	x
Western Glove Works Ltd.	x	x

Government of Canada / Gouvernement du Canada
Textile and Clothing Board / Commission du textile et du vêtement
Ottawa, Canada
K1A 0H5

le 17 août 1984

L'Honorable Edward C. Lumley, C.P., député
Ministre de l'expansion industrielle régionale
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5

Monsieur le Ministre,

Le 6 juin 1983, vous donniez à notre Commission, en vertu de l'Article 20 de la Loi qui l'a créée, le mandat d'évaluer les conséquences de la mise en place d'un marché libre entre le Canada et les États-Unis dans le secteur des industries du textile et du vêtement.

Un rapport préliminaire vous a été présenté le 30 décembre 1983. Ce rapport préliminaire était un compte rendu des réactions des participants qui ont soumis des mémoires et/ou qui se sont présentés devant la Commission lors d'audiences tenues par tout le Canada.

Nous avons maintenant l'honneur et le plaisir de vous présenter le Rapport final de l'étude que vous nous avez demandée. Ce Rapport final intègre les résultats des travaux de recherche de la Commisson et l'information obtenue dans les mémoires et au cours des audiences. Son but est d'évaluer les chances de succès des industries canadiennes de textiles et de vêtements dans l'éventualité d'une zone de libre-échange avec les États-Unis.

Veuillez recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Jacques St-Laurent
membre

Otto E. Thur
président

Canada

COMMISSION DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

ÉTUDE DES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES D'UN LIBRE-ÉCHANGE ÉVENTUEL DES PRODUITS DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

RAPPORT FINAL

OTTAWA, CANADA
LE 17 AOÛT 1984

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre		Page
1.	INTRODUCTION	1
	- La définition et les règles d'une zone de libre-échange	3
	- Les stipulations du GATT et les effets sur les pays tiers	6
2.	QUELQUES ASPECTS STRUCTURELS DES INDUSTRIES DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS	10
	- Les industries textiles dans l'activité économique globale	10
	- Structure régionale des activités textiles	15
	- Structure selon la taille des établissements	18
	- Commerce extérieur en produits textiles	22
	- La protection douanière	29
	- La protection non dcuanière	35
3.	LA CAPACITÉ DE CONCURRENCE DES INDUSTRIES CANADIENNES DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT	42
	- Résumé des résultats de l'enquête sur les coûts	44
	- Industries du textile	44
	- Industries du vêtement	48
	- Quelques aspects particuliers de la capacité de concurrence	57
	- La main-d'oeuvre	59
	- La fiscalité	63
	- Les coûts de transport	64
	- Les coûts de construction	66
4.	PROBLÈMES PARTICULIERS SOULEVÉS PAR LE PROJET D'UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DANS LES PRODUITS DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT	68
	- Propriété étrangère dans les industries du textile et du vêtement	68
	- Production sous licence	70
	- Gestion et mise en marché	71
	- Contenu domestique des produits se qualifiant pour le libre-échange	76
	- Période de transition	78
5.	ALTERNATIVE A LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE: REMISE DES DROITS DE DOUANE	81
6.	SOMMAIRE	86
	ANNEXE I	
	Liste des participants à l'étude qui ont présenté des mémoires à la Commission et/ou ont été entendus lors d'audiences privées.	95

LISTE DES TABLEAUX

No.		Page
1.	Canada - États-Unis, Répartition des dépenses personnelles pour biens et services.	11
2.	Canada - États-Unis, Produit domestique brut des industries textiles en dollars constants.	13
3.	Canada - États-Unis, Emploi dans les industries textiles.	14
4.	Canada, Répartition régionale des emplois textiles.	16
5.	Canada - États-Unis, Nombre moyen d'employés par établissement dans les industries du textile et du vêtement.	20
6.	Canada - États-Unis, Répartition des établissements de textile et de vêtement selon les catégories de taille.	21
7.	Canada, Importations et exportations des produits du textile et du vêtement.	23
8.	États-Unis, Importations et exportations des produits du textile et du vêtement.	24
9.	Canada - États-Unis, Valeur des importations textiles provenant des pays à bas coûts de production.	28
10.	Canada - États-Unis, Comparaison des tarifs douaniers des produits filés.	31
11.	Canada - États-Unis, Comparaison des tarifs douaniers des produits tissés.	32
12.	Canada - États-Unis, Comparaison des tarifs douaniers sur les vêtements.	33
13.	Canada - États-Unis, Coûts de production et indices des coûts de production de dix produits du textile.	45
14.	Canada - États-Unis, Structure des coûts des produits du textile.	47
15.	Canada - États-Unis, Coûts de production et indices des coûts de production de quinze produits de vêtement.	49
16.	Canada - États-Unis, Coûts de production et indices des coûts de production de quinze produits de vêtement après élimination des droits de douane sur les composantes textiles.	52
17.	Canada - États-Unis, Structure des coûts des produits de vêtement.	55
18.	Canada - États-Unis, Gains horaires moyens des ouvriers de production dans les industries du textile, de la maille et du vêtement.	60

I. INTRODUCTION

Dans une lettre datée du 6 juin 1983, et en vertu de l'Article 20 de la Loi créant la Commission du textile et du vêtement, le Ministre de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale a demandé à cette dernière d'entreprendre l'étude des effets économiques d'une élimination mutuelle des barrières douanières et non douanières entre le Canada et les États-Unis dans le secteur des industries de textiles et de vêtements.

Le Ministre a demandé que l'étude porte sur les effets possibles de l'élimination des barrières sur la productivité, la capacité de concurrence, les investissements, l'emploi et les structures industrielles nationales et régionales au Canada, tienne compte des caractéristiques institutionnelles et corporatives existantes, mais ne porte pas sur la négociabilité d'une telle zone de libre-échange, ni sur les implications internationales d'un tel arrangement. Finalement, le Ministre a demandé que la Commission ne présente pas de recommandations sur le caractère désirable ou non désirable d'un tel arrangement avec les États-Unis.

Le 6 août 1983, soit immédiatement après la réouverture des entreprises suite à leur période de fermeture annuelle, la Commission a fait publier un avis dans la Gazette du Canada à l'effet qu'elle entreprenait cette étude et a fait parvenir copie de cet avis à un grand nombre d'associations et d'entreprises de textiles et de vêtements. L'avis stipulait que les mémoires écrits devaient parvenir à la Commission au plus tard le 31 octobre 1983 et que des audiences sur le sujet auraient lieu en novembre de la même année.

La Commission a reçu 45 mémoires écrits et 74 intervenants(1) ont comparu devant elle au cours d'audiences privées qui ont eu lieu entre le 7 novembre et le 8 décembre 1983 à Ottawa, Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver.

La Commission a aussi entrepris ses propres recherches exécutées en partie par son personnel et en partie par des consultants de l'extérieur.

Un bref rapport préliminaire a été rédigé immédiatement après la fin des audiences privées et a été envoyé au Ministre le 30 décembre 1983. Le rapport préliminaire résumait les positions adoptées par les intervenants dans les mémoires écrits et dans les opinions émises au cours des audiences.

Ce Rapport final intègre les résultats des travaux de recherche de la Commission et l'information obtenue dans les mémoires et au cours des audiences. Son but est d'évaluer les chances de succès des industries canadiennes de textiles et de vêtements dans l'éventualité d'une zone de libre-échange avec les États-Unis. Les chances de succès dépendent de la capacité de concurrence et ce Rapport final concentre son attention sur l'analyse des éléments qui déterminent la capacité de concurrence.

---

(1) Voir la liste à l'Annexe I.

La définition et les règles d'une zone de libre-échange

L'élimination mutuelle des barrières douanières et non douanières conduit à l'établissement d'une zone de libre-échange qui peut être sectoriel ou non.

Une telle zone de libre-échange implique la liberté de mouvement, entre les pays signataires, des produits visés par l'accord, à la condition que ces produits aient été fabriqués sur le territoire des pays signataires.

Il faut bien réaliser qu'une zone de libre-échange n'est pas une union douanière. En effet, l'union douanière suppose que les pays signataires se mettent d'accord sur un tarif douanier unique et commun qui frappera les importations venant des pays tiers, et sur une réglementation commune du commerce d'importation. Dans un tel cas les produits fabriqués dans les pays signataires aussi bien que les produits importés peuvent circuler librement sur l'ensemble du territoire de l'union puisque l'importation est réalisée dans des conditions identiques quel que soit le point d'entrée des produits importés. Une zone de libre-échange n'exige pas des pays membres un tarif commun et une réglementation commune à l'égard des pays tiers.

La zone de libre-échange est encore moins une union économique au sens strict du terme. En effet, l'union économique suppose non seulement la libre circulation des produits mais aussi celle des facteurs de production et des politiques économiques, commerciales, fiscales et sociales qui exigent des organes supra-nationaux pour prendre charge de leur intégration, ce qui n'est pas le cas d'une zone de libre-échange.

L'union douanière et l'union économique au sens strict du terme représentent donc des degrés d'intégration plus élevés des économies en question que la zone de libre-échange.

La zone de libre-échange représente la forme d'intégration qui implique le moins de renoncement à la souveraineté nationale. Si un accord de libre-échange est conclu entre deux pays pour certains produits, ces pays restent libres d'établir leur propre protection tarifaire et leur propre réglementation des importations sur tous les autres produits et envers tous les autres pays. Dans le cas concret des produits de textile et de vêtement, cela signifierait que le Canada et les États-Unis pourraient maintenir en vigueur les tarifs douaniers et les mesures spéciales de protection tels qu'ils existent présentement.

L'accord portant sur une forme quelconque d'intégration des marchés est normalement irréversible. En effet, il serait coûteux et inutile d'entreprendre l'ajustement structurel requis par une telle intégration si l'accord qui la crée pouvait être dissout plus tard à l'initiative d'un seul des signataires.

Une fois précisé que la forme d'intégration désirée est celle d'une zone de libre-échange et non celle d'une union douanière ou d'une union économique, d'autres précisions concernant les produits couverts et les conditions de concurrence dans ces produits doivent être également apportées.

Du point de vue des produits, l'accord doit clairement délimiter les produits qui seront couverts par le libre-échange. Le développement continuel des produits synthétiques tend à obscurcir les limites exactes

de ce qui est un produit textile et de ce qui ne l'est pas. Néanmoins, eu égard à la question soumise à la Commission, pourrait être considéré comme produit de textile ou de vêtement tout ce qui entre dans cette catégorie en vertu de l'Article 2(f) de la Loi créant la Commission du textile et du vêtement(1). Le seul changement qu'il faudrait probablement apporter à cette définition porterait sur les vêtements de fourrure. Présentement, ces derniers sont exclus du mandat de la Commission parce qu'ils représentent un secteur qui supporte très bien la concurrence extérieure et qui n'a jamais eu besoin de mesures spéciales de protection. Mais, dans un contexte différent, soit celui d'une zone de libre-échange éventuelle avec les États-Unis, il y aurait de bonnes raisons d'inclure les vêtements de fourrure dans la catégorie générale de vêtements.

Une fois définie la liste des produits qui circuleraient sur le territoire de la zone de libre-échange, il faut aussi en définir les règles d'origine. En effet, si un grand nombre de produits sont entièrement fabriqués sur le territoire des pays signataires, il y en a d'autres

---

(1) L'Article 2(f) se lit comme suit:

"articles de textile et d'habillement comprend:

(i) Les fibres naturelles traitées et les fibres artificielles qui sont utilisées dans la production de fils et de tissus;

(ii) les fils et les tissus;

(iii) les vêtements faits de n'importe quelle matière, à l'exclusion des chaussures et des vêtements faits principalement de fourrure, et

(iv) les produits qui, sans être des vêtements, sont faits principalement de fils et de tissus."

qui sont fabriqués à partir de produits intermédiaires importés des pays tiers. Les pays signataires doivent donc se mettre d'accord sur le "contenu national minimum" qui qualifiera un produit de produit domestique et lui permettra de circuler librement. Ces règles d'origine sont établies soit en spécifiant le ou les processus de production qui doivent être effectués dans les pays signataires, soit en spécifiant la part des coûts de production ou de la valeur ajoutée qui doit être encourue dans ces pays.

La zone de libre-échange exige aussi quelques règles qui s'appliqueront aux entreprises, d'autres aux états signataires.

Les règles de concurrence touchant les entreprises portent sur les abus possibles découlant d'une position dominante sur le marché (fixation des prix d'achat ou de vente, limitation de production ou de débouchés), des ententes conclues entre les producteurs ou encore des pratiques de dumping.

Les règles touchant les états signataires portent principalement sur les subventions qui pourraient fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises, certaines régions ou certains types de production. Toutes les subventions cependant ne doivent pas nécessairement être interdites, certaines peuvent être compatibles avec les avantages d'une zone de libre-échange si elles sont bien définies et acceptées par les pays signataires.

Les stipulations du GATT et les effets sur les pays tiers

Toute union économique de quelque nature que ce soit produit des effets sur les pays tiers. À l'intérieur d'une zone de libre circulation

des biens, ce sont les importations venant des pays membres de l'union qui sont privilégiées parce qu'exemptes de droits de douane, au détriment des importations venant des pays tiers qui, elles, sont soumises à des droits de douane. L'effet de diversion du commerce qui en résulte peut être plus ou moins important selon les caractéristiques structurelles du commerce extérieur des pays créant la zone de libre-échange.

Cet effet de diversion de commerce est d'autant plus limité qu'avant la création de la zone de libre-échange, les échanges entre les pays signataires étaient déjà développés et que les produits échangés avec tous les autres pays étaient différents du point de vue qualité, contenu, mode et prix. En effet, on comprendra facilement que si les échanges traditionnels entre les pays signataires jouaient déjà un rôle prédominant avant l'établissement de la zone de libre-échange, les effets de diversion subséquents à cet établissement seront peu perceptibles. Si, de plus, les produits importés de toute provenance étaient hautement spécialisés par pays d'origine avant le libre-échange, ces produits spécialisés ne seront probablement pas gravement affectés par la création d'une zone de libre-échange. Dans les secteurs du textile et du vêtement les produits sont différents selon leur pays d'origine quant à leur qualité, leur design et leur prix, et ces différences sont solidement établies. En conséquence, les sources des importations de ces produits ne sont que faiblement interchangeables et ne seraient pas vraisemblablement tellement affectées par la création d'une zone de libre-échange.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale le commerce international est régi par un cadre légal international négocié, celui du GATT. La Commission croit utile de rappeler ici les principales stipulations du GATT concernant les zones de libre-échange.

Ces stipulations sont contenues dans l'Article XXIV du GATT(1). Cet article parle de zones de libre-échange mais sans se référer expressément à des zones de libre-échange sectoriel.

Cet article se lit en partie comme suit:

"8. Aux fins d'application du présent Accord,

a) on entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence:

i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires;

ii) et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance;

b) on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange."

---

(1) Pour plus de détails sur le sujet, voir Rodney de C. Grey: "Legal/Institutional Aspects of a "Free Trade Area" for Clothing Between the U.S. and Canada", Commission du textile et du vêtement, Ottawa, 1984.

Cependant, le GATT a déjà entériné à titre de dérogation, mais en conformité avec l'Article XXV de l'Accord Canado-Américain sur le commerce de l'automobile, un accord de libre-échange sectoriel.

L'Article XXIV du GATT prévoit qu'une zone de libre-échange existe lorsque, entre deux ou plusieurs pays, substantiellement tout le commerce des produits originaires de ces pays se fait librement, sans droits de douane et sans autres réglementations restrictives de commerce. L'expression "substantiellement" n'est pas définie avec précision et, à un moment donné, le représentant de la Communauté Économique Européenne avait proposé que la condition "substantiellement" soit considérée comme remplie lorsque 80 pour cent du commerce entre deux ou plusieurs pays se fait sans droits de douane et sans autres entraves au commerce.

Déjà près de 80 pour cent du commerce entre le Canada et les États-Unis s'effectue sans droits de douane et sans entraves réglementaires. Or, si les deux pays négociaient une zone de libre-échange sectoriel couvrant plusieurs secteurs industriels, et non seulement ceux du textile et du vêtement, il en découlerait que la proportion du commerce libéralisé dépasserait alors largement les 80 pour cent susmentionnés.

De plus, le GATT prévoit la possibilité d'une période de transition avant d'aboutir à une zone de libre-échange. Par ailleurs, lors de la création de la Zone Européenne de Libre-Échange (EFTA), le GATT a aussi admis un recours limité à des clauses de sauvegarde, à l'application des droits anti-dumping et d'autres droits compensatoires.

En somme, si le cadre légal international ne prévoit pas expressément la possibilité de créer des zones de libre-échange sectoriel, il ne l'interdit pas non plus, pourvu que certaines conditions soient remplies.

2. QUELQUES ASPECTS STRUCTURELS DES INDUSTRIES DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

Ayant partagé ensemble les grandes phases de leur histoire économique et sociale, partageant encore la plus grande partie d'un même continent, le Canada et les États-Unis ont atteint un degré de développement économique et de bien-être comparable et leurs méthodes de production et leurs habitudes de consommation sont à peu près les mêmes.

La proximité géographique et le degré élevé de complémentarité qui existe entre les deux pays ont rendu naturels les échanges commerciaux entre eux. Pendant plusieurs dizaines d'années, au cours du siècle dernier, une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a effectivement existé. Depuis lors, on a pensé à plusieurs reprises à la recréer. En fait, les derniers contacts en vue d'instaurer une zone de libre-échange ont eu lieu immédiatement après la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Le Canada et les États-Unis sont cependant très différents du point de vue de leur dimension économique. La population des États-Unis est dix fois supérieure à celle du Canada, et son produit national brut, de onze à douze fois supérieur, dépendant du taux de change. Malgré cette différence de dimension, le Canada est à la fois le fournisseur et le client le plus important des États-Unis.

Les industries textiles dans l'activité économique globale

Les dépenses personnelles pour biens et services indiquent l'importance que les consommateurs attachent aux différentes dépenses en biens et services. Le Tableau 1 montre la répartition, par catégorie,

Tableau 1

CANADA - ÉTATS-UNIS
RÉPARTITION DES DÉPENSES PERSONNELLES POUR BIENS ET SERVICES

(en pourcentage, sur base des dépenses en dollars courants)

Catégories de dépenses	CANADA					ÉTATS-UNIS				
	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983
Aliments, boissons et tabac	20.3	20.3	20.4	20.2	19.6	21.9	21.9	21.5	21.2	21.3
Logement, chauffage et éclairage	18.1	18.4	18.7	21.4	21.5	20.5	21.1	21.6	22.2	21.6
Transport et communications	14.9	14.7	15.0	14.4	14.6	16.2	15.8	15.7	15.2	14.8
Biens et services de soins personnels	16.2	16.4	16.3	15.7	15.7	8.1	8.2	7.8	8.1	9.5
Soins de santé	3.2	3.3	3.4	3.4	3.4	9.6	10.0	10.6	11.1	11.4
Chaussures	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0
Loisirs et éducation	10.2	10.2	10.0	10.0	10.0	9.5	9.4	9.5	9.4	8.9
Vêtements	6.0	5.8	5.7	5.3	5.2	5.5	5.2	5.2	5.0	4.9
Ameublement et fournitures de maison	9.5	9.3	9.0	8.2	8.3	7.3	7.1	6.9	6.5	6.3
Dépenses nettes à l'étranger	0.5	0.5	0.4	0.4	0.7	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3
TOTAL	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Sources: Statistique Canada, Cat. 13-301 et "Survey of Current Business" (États-Unis).

des dépenses des consommateurs au Canada et aux États-Unis au cours des cinq dernières années. La similitude de cette répartition est remarquable. La seule différence majeure touche les biens et services de soins personnels et les soins de santé, et cette différence est principalement attribuable au fait que les soins de santé sont en grande partie assumés au Canada par les gouvernements, alors qu'ils sont de responsabilité privée aux États-Unis.

Dans l'ensemble, l'ordre des priorités des consommateurs américains et canadiens est assez similaire: le vêtement représente au Canada et aux États-Unis quelque 5 pour cent des dépenses de consommation. Cependant, les dépenses pour l'habillement accaparent une part légèrement plus élevée des dépenses de consommation au Canada qu'aux États-Unis. Cet écart reflète probablement plus une différence de climat qu'une différence dans les prix. En effet, l'ensemble du Canada a un climat rigoureux alors qu'aux États-Unis seule la partie nord du pays vit dans des conditions analogues.

La place qu'occupent les industries du textile et du vêtement dans l'ensemble des activités économiques peut être évaluée à l'aide de leur participation au produit domestique brut et à l'emploi. Cette participation indique que ces industries ont, toutes proportions gardées, un rôle similaire dans les deux économies (Tableaux 2 et 3). Les deux industries représentent, du point de vue de la production et de l'emploi, une contribution semblable et non négligeable à la production manufacturière globale: près de 7 pour cent du produit domestique brut manufacturier provient des secteurs textiles qui assurent quelque 10 pour cent de l'emploi manufacturier total.

Tableau 2

CANADA - ÉTATS-UNIS
PRODUIT DOMESTIQUE BRUT DES
INDUSTRIES TEXTILES EN DOLLARS CONSTANTS

(en pourcentage de l'industrie manufacturière)

	CANADA				ÉTATS-UNIS		
	1970/72	1975/77	1980/82		1971/72	1975/77	1980/82
Industries textiles	3.5	3.3	3.3	)			
				)	3.4	2.9	3.0
Industries de la maille	0.9	0.8	0.8	)			
Industries du vêtement(1)	3.2	3.1	2.8		3.3	3.4	3.4
Total - Industries textiles	7.6	7.2	6.9		6.7	6.3	6.4

(1) Les données pour les États-Unis comprennent "Miscellaneous Fabricated Textile Products".
SOURCE: Statistique Canada; Cat. 61-213 et "Survey of Current Business" (États-Unis).

Les mêmes tableaux indiquent aussi que le déclin relatif des secteurs textiles est à peu près parallèle au Canada et aux États-Unis. Pour la période des dix dernières années, le produit domestique brut en dollars constants des trois secteurs textiles enregistre dans les deux pays une certaine augmentation, bien que celle-ci soit moins importante que celle enregistrée par l'ensemble de la production manufacturière. Par contre, l'emploi, exprimé en nombre de postes de travail, diminue

Tableau 3

CANADA - ÉTATS-UNIS
EMPLOI DANS LES INDUSTRIES TEXTILES

(en pourcentage de l'industrie manufacturière)

	CANADA			ÉTATS-UNIS		
	1970/72	1975/77	1980/82	1970/72	1975/77	1980/82
Industries textiles	4.4	3.9	3.6	4.6	4.4	3.8
Industries de la maille	1.5	1.3	1.1	1.3	1.2	1.1
Industries du vêtement	6.0	5.7	5.2	6.3	5.9	5.3
Total - Industries textiles	11.9	10.9	9.9	12.2	11.5	10.2
Industries manufacturières en pour cent de l'emploi dans l'économie	24.3	21.5	20.1	24.9	22.0	20.5

SOURCE: Statistique Canada, Cat. 31-203 et "U.S. Department of Labour".

régulièrement dans ces trois secteurs tant au Canada qu'aux États-Unis et prend une part de moins en moins importante de l'emploi dans l'industrie manufacturière.

Bien que globales, ces données statistiques indiquent quand même que la pénétration croissante des importations et les progrès de productivité se font à des rythmes comparables dans les deux pays et produisent aussi des effets de même nature et de même importance.

Structure régionale des activités textiles

Les industries du textile et du vêtement sont souvent concentrées dans des régions relativement bien déterminées. Les industries du textile choisissent leur implantation suivant la disponibilité des matières premières et des conditions de climat et d'environnement favorables plus particulièrement quant au degré d'humidité et au bon approvisionnement en eau. Les industries du vêtement se localisent généralement près de leur principal marché. Les deux industries sont aussi sensibles à la disponibilité de la main-d'oeuvre et à son coût.

Au Canada, les industries du textile et de la maille sont concentrées dans certaines régions spécifiques de deux provinces, le Québec et l'Ontario. Comme le montre le Tableau 4, ces deux provinces représentaient en 1972, 1977 et 1982, plus de 90 pour cent de tous les emplois dans les industries du textile et de la maille. Dans l'industrie du vêtement, trois provinces, les deux précédentes et le Manitoba, détenaient au cours de la même période plus de 90 pour cent de l'emploi total, la part du Manitoba étant de quelque 7 pour cent.

Aux États-Unis, pays beaucoup plus peuplé que le Canada et composé d'états plus nombreux et de superficie plus égale que les provinces canadiennes, la concentration géographique des activités dans les industries textiles est moins marquée, mais néanmoins clairement présente. Dans les dix États américains suivants: Caroline du Nord, Caroline du Sud, Georgie, Floride, Texas, Californie, New York, Massachusetts, New Jersey et Pennsylvanie, on trouve plus de 60 pour cent des emplois du textile, de la maille et du vêtement.

Tableau 4

CANADA
RÉPARTITION RÉGIONALE DES EMPLOIS
TEXTILES

(nombre d'employés et pourcentages)

	1972		1977		1982	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Textiles						
Terre-Neuve	x	x	x	x		
Nouvelle-Écosse	1,355	1.8	1,266	1.9		
Ile du Prince-Édouard	x	x	x	x		
Nouveau-Brunswick	x	x	219	0.3		
Québec	38,783	52.2	31,805	48.6	27,721	46.7
Ontario	31,060	41.8	29,466	45.0	27,274	45.9
Manitoba	706	1.0	632	1.0	662	1.1
Saskatchewan	124	0.2	119	0.2		
Alberta	622	0.8	939	1.4		
Colombie britannique	1,183	1.6	984	1.5		
CANADA	74,242	100.0	65,508	100.0	59,416	100.0
Maille						
Terre-Neuve	-	-	-	-		
Nouvelle-Écosse	1,304	5.3	x	x		
Ile du Prince-Édouard	-	-	-	-		
Nouveau-Brunswick	x	x	x	x		
Québec	15,152	61.3	12,168	59.0	9,971	54.4
Ontario	7,400	29.9	6,686	32.4	6,927	37.8
Manitoba	334	1.4	427	2.1		
Saskatchewan	-	-	-	-		
Alberta	x	x	x	x		
Colombie britannique	x	x	x	x		
CANADA	24,732	100.0	20,628	100.0	18,318	100.0

Tableau 4 (suite)

CANADA
RÉPARTITION RÉGIONALE DES EMPLOIS
TEXTILES

(nombre d'employés et pourcentages)

	1972		1977		1982	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Vêtements						
Terre-Neuve	x	x	-	-		
Nouvelle-Écosse	129	0.1	145	0.3		
Île du Prince-Édouard	-	-	-	-		
Nouveau-Brunswick	x	x	x	x		
Québec	66,016	64.7	60,976	64.2	54,441	59.6
Ontario	23,298	22.8	22,710	23.9	23,722	26.0
Manitoba	7,361	7.2	5,577	5.9	6,468	7.1
Saskatchewan	447	0.4	602	0.6		
Alberta	x	x	x	x		
Colombie britannique	2,410	2.4	2,406	2.5		
CANADA	102,043	100.0	94,939	100.0	91,306	100.0

- : Néant
x : Confidentiel

En 1982, les autres données ne sont pas disponibles.

Source: Statistique Canada, Cat. 31-203.

Dans trois d'entre eux (les deux Carolines et la Georgie) on retrouve 45 pour cent du total des employés du textile et de la maille, alors que dans quatre autres (New York, Pennsylvanie, Californie et Texas) on retrouve 40 pour cent de tous les emplois dans le vêtement. Aux

États-Unis, il y a donc manifestement une forte concentration du textile et de la maille dans trois États du Sud-Est, et du vêtement, dans deux États de l'Est (New York et la Pennsylvanie) et deux États du Sud-Ouest (Californie et Texas).

La connaissance de ces implantations régionales revêt une certaine importance pour un projet de zone de libre-échange à cause des coûts de transport que ces implantations précises exigent, coûts de transport dont on fera l'analyse plus loin.

Structure selon la taille des établissements

En 1977, on dénombrait 974 établissements de textiles et 1,975 établissements de vêtements au Canada. La même année, les États-Unis disposaient de 12,654 établissements de textiles et de 20,976 établissements de vêtements, soit au-delà de dix fois plus que le Canada. Manifestement, la prédominance des petites et moyennes entreprises qu'on retrouve au Canada dans les activités textiles se retrouve aussi aux États-Unis.

Les données les plus récentes disponibles aux États-Unis sont celles de 1977. Au Canada des données plus récentes existent, mais elles ne sont pas parfaitement comparables à celles de 1977. Cependant, comme la structure par taille d'établissement n'évolue que lentement, une information statistique plus à date changerait bien peu l'image générale.

Théoriquement, on pourrait s'attendre à ce qu'un marché onze ou douze fois supérieur à celui du Canada, comme le marché américain, conduise à une taille moyenne des établissements beaucoup plus imposante que celle atteinte par les établissements canadiens. La taille moyenne des établissements des États-Unis est effectivement plus importante qu'au Canada, mais la différence dans beaucoup de secteurs est assez mince. Il y a aussi des secteurs dans lesquels la taille des établissements canadiens dépasse celle des établissements américains (Tableau 5).

La taille moyenne des établissements ne contient cependant aucune indication de la distribution selon la taille. On trouve cette distribution au Tableau 6. Ce tableau montre qu'à peu d'exceptions près, la proportion de très petits établissements, c'est-à-dire ceux de moins de 20 employés, est sensiblement plus élevée aux États-Unis qu'au Canada. Il montre aussi que les grands établissements ayant plus de 500 ou 1,000 employés sont très rares au Canada mais plus fréquents aux États-Unis et se trouvent, avant tout, parmi les établissements qui produisent des fils et des tissus de coton et des fibres, fils et tissus synthétiques.

La conclusion que l'on peut tirer du Tableau 6 est que la production des textiles, de la maille et des vêtements est une production dont les possibilités d'économies d'échelle appréciables (efficacité croissante de la production en fonction du nombre croissant d'unités produites) ne sont pas générales. Il y a sans doute quelques secteurs à produits standardisés où les économies d'échelle sont importantes. Mais, manifestement, il y en a beaucoup d'autres où ce facteur joue un rôle assez secondaire. Aux États-Unis, 75 pour cent des 183 établissements ayant plus de 1,000 employés produisent des textiles et 25 pour cent seulement, des vêtements. Au Canada, sur les sept établissements ayant plus de 1,000 employés, six sont dans les textiles et un seul dans le vêtement.

Tableau 5

CANADA - ÉTATS-UNIS
NOMBRE MOYEN D'EMPLOYÉS PAR ÉTABLISSEMENT DANS LES
INDUSTRIES DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

1977

Secteurs	Nombre total d'employés		Nombre d'employés de production	
	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis
Textiles, total	79	83	63	71
Vêtements, total	54	59	48	52
Fils et tissus de laine	135	78	111	68
Fils et tissus de coton, fibres, fils et tissus synthétiques	231	325	178	285
Tissus tricotés	59	99	49	84
Teinture et apprêt	44	109	39	90
Tapis et moquettes	229	94	159	75
Vêtements pour dames	50	45	45	39
Vêtements pour hommes	74	123	66	109
Vêtements pour enfants	51	70	44	58
Fourrures	9	6	7	5
Bas et chaussettes	75	96	66	86
Vêtements tricotés	87	94	79	82

Source: Statistique Canada, Recensement des manufactures et "U.S. Bureau of Census, 1977 Census of Manufactures."

La production des textiles et des vêtements est néanmoins aussi fragmentée aux États-Unis qu'elle l'est au Canada. Dans l'industrie textile, les établissements de moins de 50 employés représentent 74 pour cent de tous les établissements aux États-Unis et 70 pour cent au Canada.

Tableau 6

CANADA - ÉTATS-UNIS
RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS DE TEXTILE ET DE VÊTEMENT
SELON LES CATÉGORIES DE TAILLE
1977
(en pourcentage)

		Moins de 20 employés	20-49	50-99	100-499	500-999	1000 employés et plus
Textiles, total	Canada	48	22	10	17	2	1
	États-Unis	59	15	8	14	3	1
Vêtements, total	Canada	40	28	18	14	*	*
	États-Unis	46	24	14	15	1	*
Fils et tissus de laine	Canada	22	28	8	39	3	-
	États-Unis	47	18	11	21	3	-
Fils et tissus de coton, fibres, fils et tissus synthétiques	Canada	14	14	15	48	7	2
	États-Unis	24	9	9	38	13	7
Tissus tricotés	Canada	31	37	16	14	2	-
	États-Unis	39	20	13	24	3	1
Teinture et apprêt	Canada	46	29	11	14	-	-
	États-Unis	42	18	14	21	4	1
Tapis et moquettes	Canada	10	20	10	53	7	-
	États-Unis	52	14	12	18	3	1
Vêtements pour dames	Canada	30	37	22	11	-	-
	États-Unis	47	27	14	11	*	*
Vêtements pour hommes	Canada	33	27	17	21	1	1
	États-Unis	31	16	16	35	1	1
Vêtements pour enfants	Canada	32	27	28	13	-	-
	États-Unis	43	23	14	19	1	*
Fourrures	Canada	92	6	1	1	-	-
	États-Unis	92	6	2	*	-	-
Bas et chaussettes	Canada	26	26	20	28	-	-
	États-Unis	39	21	13	23	3	1
Vêtements tricotés	Canada	25	25	18	32	*	-
	États-Unis	40	26	13	17	2	2

*: Infime.

SOURCE: Statistique Canada, Recensement des manufactures et "U.S. Bureau of Census, 1977 Census of Manufactures."

Dans l'industrie du vêtement, la proportion des établissements de moins de 50 employés est de 70 pour cent aux États-Unis et de 68 pour cent au Canada. On peut en conclure que la proportion des établissements travaillant pour des marchés régionaux limités est aussi élevée dans un pays que dans l'autre.

Commerce extérieur en produits textiles

Lorsqu'on compare le commerce extérieur en produits textiles du Canada à celui des États-Unis, on se rend compte que le Canada importe relativement plus de fils et de tissus que les États-Unis. En fait, comme le montrent les tableaux 7 et 8, la valeur des importations canadiennes de ces produits est, toutes proportions gardées, beaucoup plus importante qu'aux États-Unis. Ainsi, en 1983, la valeur des importations de fils aux États-Unis n'était que de 21 pour cent supérieure à la valeur des importations de fils au Canada (au taux de change de 80 cents américains pour 1 dollar canadien), alors que le marché global des États-Unis est au moins dix fois supérieur à celui du Canada. La valeur des importations de tissus aux États-Unis était seulement 2.4 fois supérieure à celle du Canada. La situation était plus équilibrée dans les vêtements: en 1983, les importations canadiennes représentaient 1.2 milliards de dollars et celles des États-Unis (en dollars canadiens), près de 12 milliards de dollars.

Le Canada importe donc, bon an, mal an, de nombreux produits textiles parce que son industrie textile n'en fabrique pas l'assortiment complet. Avec un marché beaucoup plus grand, les États-Unis semblent couvrir leurs propres besoins de façon plus complète. C'est pourquoi leurs importations de fils et de tissus sont relativement limitées. Par contre, en matière de vêtements, les deux pays sont dans une situation similaire.

Tableau 7

CANADA
IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS DES PRODUITS
DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

(en milliers de dollars canadiens)

	1979	1980	1981	1982	1983
Importations					
Fils	319,771	296,228	330,771	267,423	367,324
Tissus	1,013,025	912,497	1,028,630	870,900	1,049,960
Vêtements	828,507	804,861	976,636	1,002,047	1,233,488
TOTAL	2,161,303	2,013,586	2,336,037	2,140,370	2,650,772
Exportations					
Fils	36,668	58,848	82,848	58,215	72,109
Tissus	128,859	161,096	167,036	158,960	132,621
Vêtements	180,236	220,421	233,278	210,325	200,210
TOTAL	345,763	440,365	483,162	427,500	404,940

SOURCE: Statistique Canada, Cat. 65-004, 65-007.

Les données sur les exportations confirment la conclusion précédente. En 1983, les États-Unis ont exporté 9.2 fois autant de fils et 12.3 fois autant de tissus que le Canada. Par contre, leurs exportations de vêtements n'étaient que de 5.1 fois celles du Canada. Toutes proportions gardées, l'effort d'exportation des vêtements du Canada est plus grand que celui des États-Unis, même si le résultat pour le Canada doit être attribué en partie aux vêtements de fourrure.

Tableau 8

ÉTATS-UNIS
IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS DES PRODUITS
DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

(en milliers de dollars des États-Unis)

	1979	1980	1981	1982	1983
Importations					
Fils	173,958	196,794	230,900	260,149	355,360
Tissus	1,484,585	1,632,563	2,016,647	1,776,435	1,982,676
Vêtements	5,812,912	6,376,291	7,479,211	8,164,569	9,582,982
TOTAL	7,471,455	8,205,648	9,726,758	10,201,153	11,921,018
Exportations					
Fils	620,696	752,980	902,090	710,859	533,219
Tissus	1,980,759	2,176,717	1,987,942	1,489,431	1,306,118
Vêtements	931,173	1,202,506	1,232,143	952,318	817,547
TOTAL	3,532,628	4,132,203	4,122,175	3,152,608	2,656,884

SOURCE: "U.S. Department of Commerce" (FT. 135 et FT. 410).

Malgré ces exportations, les deux pays ne sont pas des exportateurs importants de produits textiles et accusent des déficits commerciaux considérables en matière de textiles et vêtements: en 1983, le déficit canadien pour ces produits s'est établi à 2.2 milliards de dollars et celui des États-Unis à 11.6 milliards (en dollars canadiens). Mais alors

qu'au Canada le déficit se répartissait presqu'également entre les produits du textile et ceux du vêtement, aux États-Unis le déficit en produits du textile ne représentait que 5 pour cent du déficit global alors que celui du vêtement en représentait 95 pour cent.

Quant aux échanges bilatéraux en produits du textile et du vêtement entre le Canada et les États-Unis, les données que nous avons indiquent que le Canada obtient des États-Unis près de 60 pour cent de ses importations totales de fibres, fils et tissus, et compte, pour ces produits, pour un quart à un tiers des exportations des États-Unis. La situation est bien différente dans le cas du vêtement: un peu plus d'un dixième seulement des importations totales de vêtements au Canada provient des États-Unis, et un peu plus d'un dixième seulement des exportations de vêtements des États-Unis va au Canada.

En fait, les exportations canadiennes de textiles et de vêtements se concentrent de plus en plus sur les États-Unis. Il y a trois ans encore, un tiers des exportations de textiles et moins de la moitié des exportations de vêtements étaient destinées aux États-Unis. En 1983, les exportations vers les États-Unis représentaient pratiquement la moitié de toutes les exportations de textiles et plus des deux tiers des exportations totales de vêtements.

Ainsi, et sans aucun avantage tarifaire appréciable, le Canada et les États-Unis procèdent déjà à des échanges relativement importants en produits de textiles et de vêtements. Les États-Unis représentent, globalement, la plus grande source des importations canadiennes de textiles et de vêtements et la principale destination des exportations canadiennes de ces produits. Pour les États-Unis, toutefois, le Canada est une source mineure d'importations - à peine 2 à 2.5 pour cent des importations totales - mais une destination plus significative des exportations totales - entre 20 et 30 pour cent.

Comme les statistiques du commerce extérieur ne contiennent pas d'information sur les caractéristiques ou les qualités des produits échangés, nous ne savons pas si les échanges en produits de textiles et de vêtements entre le Canada et les États-Unis sont des échanges généraux ou spécialisés. Néanmoins, la qualité peut en être évaluée, dans une certaine mesure mais de façon plutôt approximative, à l'aide de la valeur unitaire des produits importés des États-Unis et exportés vers ce pays par le Canada.

Comme les statistiques des importations et des exportations ne sont pas disponibles au Canada dans des catégories identiques, la Commission a dû les reconstituer. Une concordance adéquate a été obtenue pour 28 catégories de produits textiles et 18 catégories de produits d'habillement. Pour chaque catégorie de produits les quantités importées et exportées et leurs valeurs ont été relevées pour les années 1972, 1976, 1979, 1980, 1981 et 1982.

Les valeurs unitaires des produits importés et exportés indiquent pour chaque catégorie une surprenante cohérence. Dans 24 des 28 catégories textiles, les valeurs unitaires des produits importés au Canada sont nettement supérieures aux valeurs unitaires des mêmes produits exportés vers les États-Unis alors que l'inverse n'est vrai que dans une seule catégorie. Dans les trois catégories restantes, cette comparaison n'a pu être établie, car si les valeurs des exportations vers les États- Unis ont pu être reconstituées, les quantités, elles, n'ont pas pu l'être. Par contre, dans les 18 catégories d'habillement, les valeurs unitaires des produits exportés aux États-Unis sont nettement supérieures aux valeurs unitaires des mêmes produits importés au Canada dans 15 d'entre elles alors que l'inverse n'est vrai que pour 2 catégories seulement. Quant à la catégorie restante, celle des vêtements en fourrure, la quantité des exportations n'ayant pu être reconstituée, nous n'avons pu faire cette comparaison.

Le Canada importe donc des États-Unis des produits textiles d'une valeur unitaire sensiblement et systématiquement plus élevée que celle de ses exportations vers les États-Unis. Alors que les produits de base peuvent être fabriqués par les manufacturiers canadiens en volumes suffisants pour être rentables, les produits plus spécialisés sont souvent importés des États-Unis dont le marché domestique est suffisamment grand pour permettre une production en volumes suffisants. Les exportations canadiennes de textiles vers les États-Unis sont, au contraire, confinées aux produits de base, avec très peu de produits spécialisés.

Dans l'habillement, c'est exactement l'inverse qui se produit. Le Canada exporte vers les États-Unis des produits à valeur unitaire élevée et importe des États-Unis beaucoup de vêtements courants, à valeur unitaire relativement faible. Malgré la protection tarifaire relativement élevée aux États-Unis, les manufacturiers canadiens des produits de qualité trouvent un marché aux États-Unis, bien que leur part de ce marché soit encore modeste. Par contre, les manufacturiers américains disposent d'un avantage sur les manufacturiers canadiens en matière de vêtements standardisés: leurs longues séries de production leur permettent de produire à des coûts très bas.

Si ces constatations générales semblent être dûment justifiées par l'analyse statistique, il faut néanmoins faire preuve de prudence dans leur interprétation. En effet, certains produits, notamment les vêtements pour dames, sont mal couverts par nos 46 catégories de produits. De plus, même si tous les produits étaient parfaitement couverts par nos 46 catégories, il n'en resterait pas moins vrai que des exceptions existent à nos constatations générales, car il y a des manufacturiers canadiens de textiles qui exportent des produits à valeur unitaire élevée, comme il y a des manufacturiers canadiens de vêtements qui parviennent à exporter des

articles relativement bon marché. Les résultats obtenus pour les 46 catégories de produits indiquent des tendances générales de spécialisation mais n'excluent pas la possibilité de certaines exceptions.

Quant aux échanges de produits textiles et de vêtements avec les pays à bas coûts de production, le Canada et les États-Unis recourent à des restrictions dont le résultat final est assez similaire: si nous comparons la valeur des importations par habitant, nous pouvons voir que dans l'ensemble, la valeur des importations de textiles et de vêtements en provenance de ces pays se situe à un niveau très voisin l'un de l'autre (Tableau 9).

Tableau 9

CANADA - ÉTATS-UNIS
VALEUR DES IMPORTATIONS TEXTILES PROVENANT DES PAYS A BAS COÛTS DE PRODUCTION

(en dollars des États-Unis, par habitant)

	1978	1979	1980	1981	1982
Produits du textile					
Canada	7.25	9.47	9.23	10.80	8.74
États-Unis	4.12	4.24	4.91	6.06	5.31
Produits du vêtement					
Canada	16.25	20.40	20.00	24.85	24.86
États-Unis	22.65	23.05	25.73	30.17	32.63
Total					
Canada	23.50	29.87	29.23	35.65	33.60
États-Unis	26.77	27.29	30.64	36.22	37.94

SOURCE: Commission du textile et du vêtement; selon les données de "U.N. Trade Statistics". (International Trade Data Bank).

Au cours des cinq dernières années pour lesquelles l'information statistique est disponible, la valeur des importations américaines par habitant est de 4.6 pour cent supérieure à celle du Canada. Toutefois, les États-Unis importent, en valeur, 46 pour cent moins de textiles et 26 pour cent plus de vêtements que le Canada, ce qui est conforme à la constatation faite plus tôt que l'industrie textile des États-Unis est plus diversifiée que celle du Canada.

Ces données ne sont pas conformes à la croyance, largement répandue au Canada, que le système de contingentement appliqué par les États-Unis est beaucoup plus restrictif que celui du Canada.

La protection douanière

On ne peut évaluer l'impact d'une éventuelle zone de libre-échange sectoriel sur les pays participants sans connaître la protection dont bénéficient déjà les produits du secteur en question.

Une différence majeure entre la protection tarifaire au Canada et aux États-Unis est liée au nombre de postes tarifaires qui s'appliquent aux textiles et aux vêtements. Le tarif douanier canadien contient seulement 300 postes tarifaires pour ces produits; celui des États-Unis en contient à peu près dix fois autant. Un tarif douanier aussi détaillé permet une modulation raffinée des postes tarifaires selon les besoins. De plus, un tarif douanier aussi détaillé rallonge la période de temps nécessaire à l'évaluation douanière, augmente la discrétion administrative, l'imprévisibilité du résultat d'évaluation et le nombre de litiges potentiels. Comme le tarif canadien est plus simple et plus transparent que le tarif des États-Unis, l'élimination des tarifs réduirait considérablement l'incertitude administrative qu'affrontent les exportateurs canadiens sans changer beaucoup les conditions dans lesquelles opèrent les importateurs canadiens. Ce serait là un avantage pour les manufacturiers canadiens.

La complexité de l'administration du tarif douanier est un premier problème, le niveau relatif du tarif en est un deuxième. De façon générale, les États-Unis appliquent des tarifs relativement peu élevés aux produits primaires de coton, mais plus élevés aux produits de laine et de fibres synthétiques (Tableaux 10 et 11). Ce sont surtout les tissus de laine qui y sont frappés par des droits douaniers élevés, alors qu'au Canada ces droits sont plafonnés à un niveau relativement bas.

Comme la structure relative des tarifs douaniers reflète les capacités de concurrence, il faut en déduire que l'industrie canadienne du coton et du polyester/coton connaîtrait certaines difficultés dans l'éventualité d'une zone de libre-échange avec les États-Unis. Dans une moindre mesure, cela pourrait aussi être vrai pour l'industrie des filés et des tissus synthétiques. Par contre, l'industrie canadienne de la laine, laquelle bénéficie d'une protection très modeste par rapport à celle des États-Unis, pourrait devenir un des principaux gagnants dans une zone de libre-échange.

La protection douanière des vêtements se situe dans des limites fort étroites au Canada, soit entre 22.5 et 26.3 pour cent de leur valeur. Aux États-Unis, par contre, l'éventail des tarifs douaniers s'appliquant aux vêtements est beaucoup plus large, se situant entre 8.0 et 38.8 pour cent. Alors qu'il y a très peu de discrimination dans le système douanier canadien, le tarif américain discrimine de façon significative entre, d'une part, les vêtements ornementés et, d'autre part, les vêtements sans ornement; entre, d'une part, les vêtements faits de tricots ou de tissus tissés et, d'autre part, les vêtements faits de tissus synthétiques ou de laine (Tableau 12). De façon générale, les droits de douane les plus élevés frappent les vêtements tricotés hauts en design et en décoration et fabriqués de fils autres que ceux en coton.

Tableau 10

CANADA - ÉTATS-UNIS
COMPARAISON DES TARIFS DOUANIERS DES PRODUITS FILÉS

	Canada	États-Unis	
		Grèges	Teints
Fils de			
Coton 100%			
- Pour vêtements d'extérieur tricotés, cardés 18	15%	5.7%	8.4%
- Pour sous-vêtements et velours tricotés, cardés 24	15%	5.9%	8.6%
- Pour vêtements d'extérieur peignés 30	15%	6.5%	9.2%
- Pour tricots interlock peignés 38	15%	7.3%	10.0%
Polyester-coton(1)	10% + 7.5¢ la livre	12.7%	15.4%
Laine (entièrement ou partiellement)	11.2% + 5¢ la livre	13.5%	13.5%
Produits synthétiques(2)	10% + 7.5¢ la livre	13%	13%

(1) Le tarif des États-Unis est basé sur la valeur principale. Si la valeur du polyester dans un filé est supérieure à la valeur du coton, le tarif applicable est celui du produit synthétique. Au Canada, les filés qui contiennent plus de 5 pour cent de fibres synthétiques sont assujettis aux tarifs des produits synthétiques.

(2) Filés simples, de moins de 20 tours par pouce et dont la valeur est supérieure à $1.00 la livre.

SOURCE: Commission du textile et du vêtement.

Tableau 11

CANADA - ÉTATS-UNIS
COMPARAISON DES TARIFS DOUANIERS DES PRODUITS TISSÉS

	Canada		États-Unis	
	Grèges	Teints	Grèges	Teints
Coton				
Tissus pour impression	16.3%	18.8%	11.9%	16.2%
Drap	16.3%	18.8%	12.2%	16.5%
Toile pour literie	16.3%	18.8%	8.1%	12.4%
Coutil	16.3%	18.8%	7.1%	11.4%
Serge de Nîmes 10 onces	16.3%	18.8%	7.4%	11.7%
12.25 onces	16.3%	18.8%	7.1%	11.4%
14.50 onces	16.3%	18.8%	6.8%	11.1%
Velours côtelés	16.3%	18.8%	-	30.5%
Polyester-coton (65/35)	25% + 7.5¢ la livre		13%	
Tissus de laine cardée ou peignée				
Valeur de $2.00 à $9.00 la livre	) 25% + 12.5¢ la) livre (max. $1.10) la livre)		) 38% + 30¢ la livre	
Valeur de plus de $9.00 la livre			) 35.5% + 19¢ la livre	
Tissus de fibres synthétiques	25% + 7.5¢ la livre		19% + 6¢ la livre	
			Ornementés	Non-ornementés
Draps de lit et taies d'oreiller	22.5% coton,) 25% polyester/coton)		28.9%	8.6%
Serviettes (coton)	22.5%		22.6%	12.8%

SOURCE: Commission du textile et du vêtement.

Tableau 12

CANADA - ÉTATS-UNIS
COMPARAISON DES TARIFS DOUANIERS
SUR LES VÊTEMENTS

Produits	Canada	États-Unis	
		Non ornamentés	Ornamentés
Vêtements pour messieurs			
Coton			
Tricotés			
Vestons, complets, pantalons, vêtements de sport	26.3%	18.8%	28.0%
Chemises et chandails	26.3%	21.0%	28.0%
Pyjamas et sorties de bain	26.3%	14.5%	26.0%
Non tricotés			
Vestons (évalués à plus de $4.00 l'unité)	22.5%	8.0%	28.0%
Pyjamas (évalués à plus de $1.50 l'unité)	22.5%	8.0%	26.0%
Chemises	22.5%	21.0%	28.0%
Pantalons	22.5%	16.5%	28.0%
Laine			
Tricotés			
Chandails (évalués au maximum à $5.00 la livre)	26.3%	25.1% + 23¢/liv.	34.0%
Vestons, complets, pantalons, (plus de $5.00 la livre)	26.3%	20% + 36.3¢/liv.	34.1%
Autres vêtements (plus de $5.00 la livre)	26.3%	18.5% + 19¢/liv.	34.0%
Non tricotés			
Vestons, complets, chemises, pantalons, shorts, (plus de $4.00 la livre)	25.0%	21% + 31¢/liv.	34.1%
Peignoirs, sorties de bain (plus de $4.00 la livre)	25.0%	19% + 19¢/liv.	34.0%
Synthétiques			
Tricotés			
Vestons, complets, pantalons, shorts	26.3%	31.3% + 12¢/liv.	36.3%
Chemises, chandails	26.3%	32.5% + 19¢/liv.	38.8%
Maillots de bain	26.3%	28.8% + 12¢/liv.	36.3%
Pyjamas	26.3%	25.9% + 14¢/liv.	34.0%
Non tricotés			
Vestons, complets, pantalons, shorts, chemises et maillots de bain	25.0%	27.5% + 19¢/liv.	36.3%

Tableau 12 (suite)

CANADA - ÉTATS-UNIS
COMPARAISON DES TARIFS DOUANIERS
SUR LES VÊTEMENTS

Produits	Canada	États-Unis	
		Non ornementés	Ornementés
Vêtements pour dames et enfants			
Coton			
Tricotés			
Blouses, chemisiers, chandails	26.3%	21.0%	28.0%
Vestons, ensembles, pantalons	26.3%	18.8%	28.0%
Robes	26.3%	16.5%	26.0%
Autres	26.3%	14.5%	26.0%
Non tricotés			
Blouses, chemisiers	22.5%	16.5%	25.8%
Ensembles, pantalons	22.5%	16.5%	28.0%
Manteaux et vestons (plus de $4.00 l'unité)	22.5%	8.0%	25.8%
Robes	22.5%	14.3%	26.0%
Autres	22.5%	12.3%	26.0%
Laine			
Tricotés			
Manteaux et vestons (plus de $5.00 la livre)	26.3%	20% + 34¢/liv.	34.1%
Blouses, robes, jupes et chandails (plus de $5.00 la livre)	26.3%	18.5% + 19¢/liv.	34.0%
Non tricotés			
Blouses, chemisiers (plus de $4.00 la livre)	25.0%	21% + 37.5¢/liv.	34.1%
Manteaux et vestons	25.0%	21% + 29¢/liv.	34.1%
Robes, pantalons, ensembles, chemises de nuit (plus de $4.00 la livre)	25.0%	19% + 19¢/liv.	34.0%
Synthétiques			
Tricotés			
Blouses, chemisiers, chandails, T-shirts	26.3%	32.5% + 19¢/liv.	38.8%
Vestons, ensembles, pantalons, shorts	26.3%	31.3% + 12¢/liv.	36.3%
Maillots de bain (plus de $10.00 l'unité)	26.3%	24.8% + 12¢/liv.	36.3%
Robes, combinaisons de travail	26.3%	25.9% + 14¢/liv.	34.0%
Non tricotés			
Blouses, chemisiers, vestons, ensembles, pantalons	25.0%	27.5% + 21¢/liv.	36.3%
Autres	25.0%	22.3% + 12¢/liv.	34.0%

SOURCE: Commission du textile et du vêtement.

Le peu de discrimination des tarifs canadiens laisse croire que l'industrie du vêtement au Canada, dans l'hypothèse d'un marché libre, se trouverait exposée de façon plus ou moins uniforme à la concurrence de l'industrie du vêtement américaine. Par contre, comme les tarifs américains sont fortement discriminants, les principaux bénéficiaires de l'élimination de ces droits seraient les producteurs canadiens spécialisés dans des vêtements de haute mode et de haute qualité, tricotés ou faits de tissus synthétiques ou de laine.

C'est ainsi qu'une comparaison des tarifs douaniers américains et canadiens permet de dégager des spécialisations possibles dans l'hypothèse d'un marché libre. Toutefois, il faut bien réaliser que la capacité de concurrence est non seulement déterminée par le degré relatif de protection mais l'est aussi par de nombreux autres facteurs tels le design, la mise en marché etc.

La protection non douanière

La protection non douanière peut fausser les conditions de concurrence entre deux pays au même titre que la protection douanière. Parfois la protection non douanière peut même s'avérer plus pernicieuse que cette dernière parce qu'elle est moins évidente et qu'elle peut tout simplement rendre impossible le commerce entre deux pays.

Les mesures de protection non douanière qui peuvent affecter les exportations canadiennes de textiles et de vêtements vers les États-Unis ne sont pas très nombreuses.

D'abord, la réglementation de l'étiquetage est différente aux États-Unis et peut imposer un coût supplémentaire, bien que minime, aux exportateurs canadiens. À l'inverse, la même situation existe évidemment pour les exportateurs américains.

En deuxième lieu, la réglementation concernant l'inflammabilité des vêtements d'enfants est également différente. À cet égard, l'ajustement est plus onéreux pour les producteurs canadiens qui doivent se conformer à la réglementation américaine, plus exigeante que la réglementation canadienne. Par ailleurs, aucune de ces deux réglementations ne peut soulever de difficultés insurmontables.

D'autres règlements cependant pourraient avoir des effets plus restrictifs dans l'éventualité d'une zone de libre-échange. Il s'agit surtout des règlements concernant les achats des gouvernements qui accordent des préférences aux fournisseurs domestiques.

Le "Buy American Act" de 1933 stipule qu'une préférence de 6 pour cent doit être donnée par les agences fédérales aux fournisseurs domestiques et que cette préférence peut atteindre 12 pour cent s'il s'agit de soumissions faites par des petites entreprises, des entreprises appartenant à des minorités ou encore des entreprises situées dans des régions de chômage élevé. La législation promulguée en octobre 1978 réserve à de telles entreprises de 5 à 15 pour cent des achats gouvernementaux pour lesquels des soumissions sont demandées. Cette politique appelée "set aside" est renforcée par la stipulation que lorsqu'un produit a été acheté par le système de "set aside", il continuera d'être acheté selon ce même système aussi longtemps qu'il y aura au moins deux soumissionnaires pour chaque appel d'offre ultérieur.

Le Ministère de la Défense des États-Unis a ses propres règlements. Le plus important d'entre eux, le "Berry Amendment", interdit l'acquisition par l'armée de produits du textile et de l'habillement qui n'auraient pas été fabriqués aux États-Unis.

En plus des divers ministères et des agences fédérales, au moins 34 gouvernements d'état ou locaux aux États-Unis appliquent des politiques d'achats préférentiels.

Rappelons également que l'existence d'un très grand nombre de postes tarifaires permet à l'administration américaine des douanes d'exercer un pouvoir discrétionnaire important. C'est l'administration douanière qui, en effet, doit classer chaque produit dans un poste tarifaire déterminé. Ce classement comporte un certain arbitraire qui peut léser les importateurs américains et les exportateurs canadiens et ouvrir la voie à des litiges longs et coûteux.

Ce problème disparaîtrait, évidemment, si une zone de libre-échange était établie. Il peut, néanmoins, se présenter pendant toute l'étape de transition au cours de laquelle des réductions successives des droits de douane conduiraient à l'établissement de la zone de libre-échange.

Les producteurs canadiens ont aussi certaines inquiétudes concernant les "DISC" (Domestic International Sales Corporation) et la législation anti-dumping.

Les "DISC" accordent aux manufacturiers des États-Unis un traitement fiscal avantageux sur les profits réalisés à l'occasion d'exportations. Une partie seulement de ces profits est assujettie à l'impôt sur le revenu des sociétés s'ils sont déposés dans des institutions fiscales spéciales, c'est-à-dire les "DISC". Entre 1972 et 1976, la moitié seulement des profits déposés dans les "DISC" était considérée avoir été distribuée aux actionnaires et c'est sur cette moitié seulement qu'on acquittait l'impôt sur le revenu. L'autre moitié des profits pouvait rester indéfiniment dans les "DISC" sans que les actionnaires aient à en payer l'impôt. Depuis 1976, les règles ont été changées et l'impôt sur le revenu doit être acquitté sur 70 pour cent des sommes déposées, les 30 pour cent restant étant exemptés. Cet avantage fiscal accordé à une partie des profits réalisés par des exportations peut être accru en recourant à des règles spéciales de prix de transfert admises entre la compagnie productrice et son "DISC".

La législation "DISC" représente manifestement un subside à l'exportation et, de ce fait, peut rendre inégales les conditions de concurrence entre producteurs canadiens et américains. Dans une zone de libre-échange un tel traitement de faveur ne se conçoit pas et les "DISC" ne s'appliqueraient pas au commerce entre le Canada et les États-Unis si les produits du textile et du vêtement étaient échangés librement.

La législation anti-dumping des États-Unis inquiète également les producteurs canadiens qui craignent que, s'ils remportaient des succès sur les marchés des États-Unis, les producteurs américains allègueraient des pratiques de dumping de leur part afin de diminuer la capacité de concurrence des producteurs canadiens et leur pénétration des marchés américains. Une telle éventualité, même si elle est peu probable, ne doit

pas être exclue d'avance. Toutefois, dans une zone de libre-échange les pratiques de dumping doivent être réglementées sévèrement et l'accord de libre-échange dans un ou plusieurs secteurs industriels devra contenir des règles à cet égard.

* * *

Compte tenu des caractéristiques structurelles des industries du textile et du vêtement au Canada et aux États-Unis, nous pouvons conclure que ces deux industries jouent des rôles relativement semblables dans les deux pays. Leur contribution au produit domestique brut et à l'emploi manufacturier est du même ordre de grandeur. Dans les deux pays, l'industrie du textile a tendance à se localiser en dehors des grands centres industriels ou des grands centres de consommation pour tirer avantage, soit de la présence de matières premières, soit d'une abondance relative de main-d'oeuvre, soit encore de conditions régionales favorables. Ces conditions régionales favorables peuvent couvrir de nombreux facteurs tels qu'une taxation locale peu élevée, des mesures d'incitation à l'établissement de nouvelles usines et à l'investissement, de l'aide à la formation de la main-d'oeuvre, une syndicalisation peu élevée, des disponibilités en eau, etc. Par contre, l'industrie du vêtement des deux pays a tendance à se concentrer près des grands centres de consommation, même si des ateliers de couture satellites peuvent s'établir dans des centres moins populeux.

Dans les deux pays, les entreprises de textiles et de vêtements sont typiquement des entreprises de taille moyenne ou petite. Les très grandes entreprises dominent un très petit nombre de sous-secteurs de textiles primaires, notamment la production des fibres synthétiques, des fils de coton et de fibres synthétiques et des tissus de coton et de fibres synthétiques.

Par ailleurs, le Canada est un pays plus ouvert que les États-Unis quant à son marché national surtout parce qu'il ne produit pas, et n'a jamais produit, toute la gamme des produits textiles. En effet, l'exiguïté relative de son marché domestique a imposé au Canada certaines spécialisations et a laissé la porte ouverte à l'importation d'autres produits que l'on n'aurait pu produire dans le pays dans des conditions économiques favorables. Aux États-Unis, par contre, la dimension du marché domestique a toujours été suffisante pour justifier la fabrication de la gamme relativement complète des produits textiles primaires.

Les deux pays importent des vêtements en volumes considérables, notamment des vêtements de mode et de haute qualité et des vêtements courants que les pays à bas coûts de production parviennent à fabriquer de façon plus économique. Toutes proportions gardées, les vêtements importés ont, en volume, la même importance relative dans les deux pays.

Quant aux systèmes de protection tarifaire mis en place par le Canada et les États-Unis, ils sont différents. Le système canadien est relativement simple et transparent, alors que le système des États-Unis est complexe parce qu'il tâche de protéger des segments spécifiques des

marchés. La protection douanière des États-Unis discrimine entre les produits selon la fibre principale et selon la qualité de la finition, ce que la protection tarifaire canadienne ne fait pas. De plus, l'existence de quelques 3,000 postes tarifaires accorde un pouvoir discrétionnaire considérable à l'administration américaine des douanes.

Quant aux mesures spéciales de protection, c'est-à-dire aux contingentements négociés avec les pays exportateurs à bas coûts de production, leurs résultats globaux semblent être assez comparables au Canada et aux États-Unis. La valeur des importations par habitant venant des pays à bas coûts de production est, en effet, très voisine dans les deux pays.

3. LA CAPACITÉ DE CONCURRENCE DES INDUSTRIES CANADIENNES DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

La capacité de concurrence de toute industrie est déterminée par deux facteurs fondamentaux: le coût des différents intrants (inputs) et la productivité, c'est-à-dire l'efficacité avec laquelle ces intrants sont combinés pour obtenir un produit donné.

Les principaux coûts d'une production manufacturière sont les suivants: celui du travail, celui des matières premières et celui du capital. Le coût du travail se décompose en coûts du travail directement affecté à la production (salaires et avantages marginaux) et en coûts du travail indirect (celui du personnel d'entreposage, des services de recherche, des services de vente et d'administration générale). Les coûts des matières premières regroupent ceux des matières premières comme telles et ceux des autres fournitures nécessaires à la production: dans le cas des textiles il s'agit des produits chimiques divers utilisés dans la préparation des fibres et leur finition, des produits colorants, de l'énergie, de l'eau etc.; dans le cas des vêtements, il s'agit d'accessoires divers. Finalement, le coût du capital se décompose en coût de dépréciation du capital physique (bâtiments et machines) et en coût du capital financier.

Il est, à toutes fins pratiques, impossible d'obtenir des données valables sur les coûts unitaires spécifiques et la productivité des intrants par unité de produit, et cela pour un certain nombre de produits des industries du textile et du vêtement. Néanmoins, il est possible de connaître la structure des coûts de certains produits.

L'information statistique sur la structure des coûts des industries du textile et du vêtement au Canada et aux États-Unis a été developpée par la société de consultants Kurt Salmon Associates-Canada Ltd., en collaboration avec Kurt Salmon Associates, Inc. des États-Unis. Pour assurer la comparabilité des résultats, l'enquête a porté, pour l'année 1983, sur seulement dix produits de textiles et quinze produits de vêtements.

Les résultats obtenus ne sont pas présentés en termes de moyennes générales pour l'ensemble des entreprises. En effet, les coûts ont été recueillis pour deux groupes d'entreprises, les entreprises dites "les meilleures" et les entreprises dites "typiques". Les entreprises "les meilleures" sont celles qui utilisent déjà les machines les plus performantes qui se trouvent sur le marché. Les entreprises "typiques" sont celles qui utilisent une technologie moyenne que l'on rencontre dans les entreprises qui ne sont pas à la fine pointe du progrès, sans être vêtustes et démodées pour autant.

Ainsi, pour chaque catégorie de produits, on pourra comparer les structures des coûts de production des "meilleures" entreprises et des entreprises "typiques" au Canada et aux États-Unis. Les entreprises marginales, dont l'équipement est considéré vêtuste et dépassé, ne figurent dans l'enquête dans aucun des deux pays.

L'enquête comporte une limitation qui doit être signalée: elle n'a porté, à cause de l'extrême dispersion des situations individuelles des entreprises, ni sur le coût de dépréciation du capital physique, ni sur le coût du capital financier. C'est ainsi que l'enquête ne contient aucune information concernant le coût du capital ou les résultats financiers.

Cette limitation qui, à première vue, pourrait apparaître de taille, n'est cependant pas critique. En effet, les prix des équipements, souvent importés de source identique par les deux pays, sont relativement semblables. Quant aux coûts des bâtiments, nous les considérons plus loin par le biais des coûts de construction, en général, des bâtiments industriels dans les deux pays. Finalement, en ce qui concerne les coûts du capital financier, il est bien connu que ce coût est plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, mais sans que cette différence représente un désavantage concurrentiel déterminant.

Résumé des résultats de l'enquête sur les coûts

Toutes les données des résultats de l'enquête sur les coûts ont été traduites en utilisant le taux de change en vigueur pendant les derniers mois de 1983, soit 80 cents des États-Unis pour un dollar canadien ou, inversement, 1.25 dollars canadiens pour un dollar des États-Unis. À ce taux de change, les résultats de l'enquête démontrent que les coûts de production des industries du textile et du vêtement sont généralement plus élevés au Canada qu'aux États-Unis.

Industries du textile

Le coût total par unité de produit pour chacun des dix produits textiles est présenté au Tableau 13. Dans tous les cas, ce coût est supérieur au Canada. Pour les "meilleures" entreprises canadiennes, dépendant du produit, ce coût est de 4 à 15 pour cent supérieur à celui des "meilleures" entreprises américaines. Qui plus est, pour les "meilleures" entreprises canadiennes, dans huit cas sur dix ce coût est plus élevé que pour les entreprises "typiques" américaines.

Tableau 13

CANADA - ÉTATS-UNIS
COÛTS DE PRODUCTION ET INDICES DES COÛTS DE PRODUCTION
DE DIX PRODUITS DU TEXTILE (1)

(en dollars canadiens; coût des meilleures entreprises américaines = 1.000)

	Dollars canadiens				Indices			
	Coût au Canada		Coût aux États-Unis		Coût au Canada		Coût aux États-Unis	
	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques
Filés de coton, cardés 201, la livre	2.042	2.259	1.928	2.088	1.059	1.172	1.000	1.083
Filés d'acrylique, système peigné 1/24, la livre	2.622	2.744	2.300	2.369	1.140	1.193	1.000	1.030
Filés texturés de polyester 2/150 denier, la livre	1.626	1.778	1.428	1.496	1.138	1.245	1.000	1.048
Tissus de coton pour impression, grège, 48 pouces, la verge	0.670	0.733	0.616	0.665	1.088	1.190	1.000	1.080
Serge de Nîmes, 12-3/4 onces, 60 pouces, la verge	3.364	3.660	3.253	3.458	1.034	1.125	1.000	1.063
Serviettes, institutionnelles, la douzaine	25.13	27.52	23.26	24.84	1.080	1.183	1.000	1.068
Draps de lit, double, mousseline, l'unité	5.32	5.87	5.02	5.23	1.060	1.169	1.000	1.042
Gabardine en polyester texturé, 60 pouces, finie, la verge	1.997	2.338	1.743	1.905	1.146	1.341	1.000	1.093
Tapis tufté, à prix moyen, la verge carrée	8.643	9.117	7.903	8.358	1.094	1.154	1.000	1.058
Bas-culotte pour dames, la douzaine	13.76	14.87	12.41	13.49	1.109	1.198	1.000	1.087

(1): Excluant les coûts de dépréciation du capital et les frais financiers.
SOURCE: Rapport de Kurt Salmon Associates-Canada Ltd.

On peut aussi déduire de ce tableau 13 que les entreprises "typiques" canadiennes ont des coûts totaux qui dépassent de quelque dix pour cent les coûts totaux des entreprises "typiques" américaines, sauf dans le cas de deux produits où c'est le double ou plus, et de quelque vingt pour cent ceux des "meilleures" entreprises américaines. Dans l'ensemble, il faut aussi relever que c'est dans les produits de coton que le désavantage des coûts canadiens est le moins prononcé. Soulignons cependant que ces produits n'incluent aucun produit de laine, alors que, dans ce secteur, le désavantage des coûts, s'il y en a, est sans doute le moindre.

Si, cependant, on décompose le coût total de ces produits textiles, des différences régulières apparaissent entre les industries canadiennes et américaines (voir Tableau 14).

Pour la grande majorité des produits textiles couverts par l'enquête, les coûts des salaires directs et contributions sociales, une des deux catégories les plus importantes des coûts, représentent une part plus élevée des coûts totaux au Canada qu'aux États-Unis, alors que les matières premières et les autres fournitures, l'autre catégorie la plus importante, représentent une part moindre. Or, les salaires payés au Canada dans l'industrie textile ne sont pas plus élevés qu'aux États-Unis, tandis que le prix des matières premières y est le plus souvent plus élevé. Ainsi, la différence de la part des salaires dans le coût total ne provient pas des différences des coûts unitaires du travail mais plutôt de l'efficacité avec laquelle le travail et les matières premières sont utilisées. Comme les entreprises canadiennes travaillent pour un marché beaucoup plus restreint que celui des États-Unis, les séries produites sont plus courtes et le nombre de séries mises en production est plus élevé. La production d'une entreprise canadienne de textiles sera moins spécialisée et les économies d'échelle moindres que dans une entreprise américaine.

Tableau 14

CANADA - ÉTATS-UNIS
STRUCTURE DES COÛTS DES PRODUITS DU TEXTILE (1)

en pourcentage

Produits	Salaires directs et contributions sociales				Coûts manufacturiers généraux (1)				Matières premières et autres fournitures			
	Canada		États-Unis		Canada		États-Unis		Canada		États-Unis	
	Meilleures	Typiques	Meilleures	Typiques	Meilleures	Typiques	Meilleures	Typiques	Meilleures	Typiques	Meilleures	Typiques
Filés de coton, cardés 20I	18.2	21.7	17.1	19.9	12.2	12.4	11.3	11.3	56.5	52.6	58.0	54.7
Filés d'acrylique, système peigné, 1/34	25.8	27.4	23.3	24.0	10.9	10.3	10.4	10.6	50.3	48.4	52.8	51.2
Filés texturés de polyester, 2/150 denier	8.2	11.9	8.4	9.9	8.9	10.0	7.5	7.9	73.8	68.1	75.3	71.8
Tissus de coton pour impression, grège, 48 pouces	25.1	27.0	20.9	25.9	20.9	17.6	22.9	16.2	41.2	41.1	42.4	42.1
Serge de Nîmes, 12-3/4 onces, 60 pouces	16.2	17.2	15.4	16.3	10.2	11.2	9.7	10.6	58.8	56.1	58.8	56.6
Serviettes, institutionnelles	27.9	29.2	26.2	27.7	13.6	12.4	13.3	11.7	37.7	36.8	39.1	38.5
Draps de lit, double, mousseline	23.3	26.2	22.1	23.9	18.6	18.1	16.9	15.8	38.9	36.8	39.6	38.8
Gabardine de polyester texturé, 60 pouces, finie	13.8	14.5	12.1	14.8	10.5	12.8	10.0	9.8	61.6	56.9	62.1	59.0
Tapis tufté	4.3	4.5	3.8	4.1	5.8	4.9	5.7	4.8	76.0	75.7	75.9	76.6
Bas-culotte pour dames	29.7	30.5	30.2	32.4	5.5	6.7	5.6	6.1	53.1	50.9	53.6	50.9

Produits	Service d'énergie et d'eau				Frais généraux de vente et d'administration			
	Canada		États-Unis		Canada		États-Unis	
	Meilleures	Typiques	Meilleures	Typiques	Meilleures	Typiques	Meilleures	Typiques
Filés de coton, cardés 20I	4.7	4.7	6.2	6.4	8.4	8.6	7.4	7.8
Filés d'acrylique, système peigné, 1/34	3.6	3.6	5.0	5.3	9.3	10.2	8.7	9.0
Filés texturés de polyester, 2/150 denier	1.4	1.6	2.0	2.3	7.7	8.4	7.0	8.0
Tissus de coton pour impression, grège, 48 pouces	4.3	5.2	6.1	7.9	8.5	9.1	7.7	7.9
Serge de Nîmes, 12-3/4 onces, 60 pouces	5.6	5.6	7.7	7.6	9.2	10.0	8.5	9.0
Serviettes, institutionnelles	4.9	5.3	6.7	7.0	15.8	16.4	14.7	15.1
Draps de lit, double, mousseline	6.2	5.5	8.7	7.7	13.0	13.6	12.7	13.9
Gabardine de polyester texturé, 60 pouces, finie	4.0	4.7	7.2	7.2	10.0	11.1	8.6	9.2
Tapis tufté	1.6	1.9	2.2	2.2	12.3	13.0	12.4	12.3
Bas-culotte pour dames	1.2	1.2	1.5	1.5	10.7	10.7	9.1	9.1

(1): Excluant les coûts de dépréciation du capital et les frais financiers.
SOURCE: Rapport de Kurt Salmon Associates—Canada Ltd.

Pour les mêmes raisons, soit l'absence relative de spécialisation et d'économies d'échelle, les coûts manufacturiers ainsi que les coûts généraux de vente et d'administration sont, à très peu d'exceptions près, nettement plus élevés au Canada qu'aux États-Unis.

Par contre, les entreprises canadiennes de textiles bénéficient d'un coût avantageux d'énergie et d'eau. Dans le cas de tous les produits étudiés, la part des coûts de ces facteurs dans les coûts totaux est moins élevée au Canada qu'aux États-Unis. Mais il faut dire que cela représente rarement une différence de plus de deux pour cent.

Industries du vêtement

Dans les industries du vêtement (voir Tableau 15), la comparaison des coûts totaux de production entre le Canada et les États-Unis montre que les avantages et les désavantages de coûts se répartissent moins inégalement que dans le cas des produits textiles, où les "meilleures" entreprises canadiennes avaient, dans tous les cas, des coûts plus élevés que les "meilleures" entreprises américaines et, le plus souvent, des coûts plus élevés que les entreprises "typiques" américaines. Pour les vêtements, en effet, les "meilleures" entreprises canadiennes ont un avantage dans les coûts sur les "meilleures" entreprises américaines dans cinq produits sur quinze, et, sur les entreprises "typiques" américaines, dans neuf produits sur quinze, alors que dans deux autres les coûts sont pratiquement identiques, la différence étant de moins d'un pour cent.

Quant aux entreprises "typiques" canadiennes, leurs coûts dépassent ceux des entreprises "typiques" américaines de quelque 7 pour cent, et ceux des "meilleures" entreprises américaines, de quelque 20 pour cent.

Tableau 15

CANADA - ÉTATS-UNIS
COÛTS DE PRODUCTION ET INDICES DES COÛTS DE PRODUCTION
DE QUINZE PRODUITS DE VÊTEMENT (1)

(en dollars canadiens la douzaine; les coûts des meilleures entreprises américaines = 1.000)

Produits	Dollars canadiens				Indices			
	Coûts au Canada		Coûts au États-Unis		Coûts au Canada		Coûts au États-Unis	
	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques
Tricots pour dames, fermeture-éclair, 100-% acrylique	96.19	111.37	99.33	110.70	0.968	1.121	1.000	1.114
Vêtements pour jogging, 100% acrylique	426.39	528.84	438.08	519.49	0.973	1.207	1.000	1.186
Complets pour messieurs (2e catégorie) 65% laine, 35% polyester	1,231.54	1,364.94	1,259.26	1,362.70	0.978	1.084	1.000	1.082
Chemisiers pour dames, 100% polyester	119.25	143.31	120.91	140.80	0.986	1.185	1.000	1.165
Robes pour dames, 65% polyester, 35% coton	195.17	233.74	195.89	228.16	0.996	1.193	1.000	1.165
Jaquettes réversibles pour dames, 65% polyester, 35% coton/ 100% nylon	670.55	795.91	648.60	755.50	1.034	1.227	1.000	1.165
Pantalons pour messieurs, 100% coton	178.43	204.97	166.23	185.63	1.073	1.233	1.000	1.117
Soutiens-gorge, 90% polyester, 10% spandex	47.05	57.44	43.66	46.70	1.077	1.316	1.000	1.070
Jupes pour dames, 65% polyester, 35% coton	119.76	139.47	110.08	124.35	1.088	1.267	1.000	1.130

Tableau 15 (suite)

CANADA - ÉTATS-UNIS
COÛTS DE PRODUCTION ET INDICES DES COÛTS DE PRODUCTION
DE QUINZE PRODUITS DE VÊTEMENT (1)

(en dollars canadiens la douzaine; les coûts des meilleures entreprises américaines = 1.000)

Produits	Dollars canadiens				Indices			
	Coûts au Canada		Coûts au États-Unis		Coûts au Canada		Coûts au États-Unis	
	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques
Caleçons courts, 100% coton	15.95	16.88	14.56	15.14	1.095	1.159	1.000	1.040
Chemises pour messieurs, 65% polyester, 35% coton	98.67	107.72	89.71	97.70	1.096	1.201	1.000	1.089
Pyjamas pour enfants, 50% coton, 50% polyester	68.60	78.02	60.85	79.19	1.127	1.282	1.000	1.301
T-shirts pour dames, tricotés, 45% polyester, 55% coton	31.16	34.93	27.56	30.44	1.130	1.267	1.000	1.104
Chemises sport pour messieurs, tricotées, 50% polyester, 50% coton	90.70	99.52	79.98	87.15	1.134	1.244	1.000	1.090
Jeans pour messieurs, 100% coton	151.30	160.07	133.01	139.41	1.138	1.203	1.000	1.048

(1): Excluent les coûts de dépréciation du capital et les frais financiers.
SOURCE: Rapport de Kurt Salmon Associates-Canada Ltd.

Le désavantage des producteurs canadiens de vêtements en matière de coûts est particulièrement prononcé dans les produits relativement standardisés où les économies d'échelle sont appréciables: c'est le cas, notamment, des jeans, des chemises-sport tricotées pour messieurs, des T-shirts pour dames et des pyjamas d'enfants. Par contre, les producteurs canadiens de vêtements semblent être mieux placés, en matière de concurrence, dans les produits davantage reliés à la mode, soit les tricots pour dames, les vêtements sport, les complets pour messieurs, les chemisiers pour dames et les robes pour dames.

En supposant, ce qui semble raisonable, que tous les tissus et les autres fournitures nécessaires à la production de vêtements utilisés au Canada sont présentement vendus au pays à des prix majorés du plein montant des droits de douane, l'élimination de ces droits de douane dans l'hypothèse d'une zone de libre-échange donnerait la mesure du changement dans la capacité de concurrence de l'industrie canadienne à la suite de l'instauration d'une zone de libre-échange.

Nous avons mesuré ce changement pour les quinze catégories de vêtements en tenant compte du coût des tissus et autres fournitures dans le coût total, et des droits de douane spécifiques s'appliquant présentement à ces tissus et fournitures. (voir Tableau 16)

Les résultats montrent que l'abaissement des coûts grâce à l'élimination des droits de douane serait relativement modeste au Canada. Les "meilleures" entreprises canadiennes auraient un avantage possible de coûts dans six produits sur quinze, au lieu de cinq, par rapport aux "meilleures" entreprises américaines. Par rapport aux entreprises

Tableau 16

CANADA - ÉTATS-UNIS
COÛTS DE PRODUCTION ET INDICES DES COÛTS DE PRODUCTION DE QUINZE PRODUITS DE VÊTEMENT APRÈS ÉLIMINATION DES DROITS DE DOUANE SUR LES COMPOSANTES TEXTILES

(en dollars canadiens, la douzaine; les coûts des meilleures entreprises américaines = 1.000)

Produits	Dollars canadiens				Indices			
	Coûts au Canada		Coûts au États-Unis		Coûts au Canada		Coûts au États-Unis	
	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques	Meilleures entreprises	Entreprises typiques
Tricots pour dames, fermeture-éclair	93.54	108.72	99.33	110.70	0.942	1.095	1.000	1.114
Vêtements pour jogging	406.39	508.84	438.08	519.49	0.928	1.162	1.000	1.186
Complets pour messieurs (2e catégorie)	1,199.58	1,332.98	1,259.26	1,362.70	0.953	1.059	1.000	1.082
Chemisiers pour dames	113.22	137.28	120.90	140.80	0.936	1.135	1.000	1.165
Robes pour dames	184.90	223.47	195.89	228.16	0.944	1.141	1.000	1.165
Jaquettes réversibles pour dames	621.94	747.30	648.60	755.50	0.959	1.152	1.000	1.165
Pantalons pour messieurs	168.93	195.47	166.23	185.63	1.016	1.176	1.000	1.117
Soutiens-gorge	45.62	50.01	43.66	46.70	1.045	1.145	1.000	1.070
Jupes pour dames	111.16	130.87	110.08	124.35	1.010	1.189	1.000	1.130
Caleçons courts	15.46	16.39	14.56	15.14	1.062	1.126	1.000	1.040
Chemises pour messieurs	91.21	100.59	89.71	97.70	1.017	1.121	1.000	1.089
Pyjamas pour enfants	63.00	72.42	60.85	79.19	1.035	1.190	1.000	1.301
T-shirts pour dames	28.35	32.12	27.56	30.44	1.029	1.165	1.000	1.104
Chemises sport tricotées pour messieurs	82.69	91.51	79.98	87.15	1.034	1.144	1.000	1.090
Jeans pour messieurs	140.88	149.65	133.01	139.41	1.059	1.125	1.000	1.048

SOURCE: Rapport de Kurt Salmon Associates-Canada Ltd.

"typiques" américaines, les "meilleures" entreprises canadiennes auraient un avantage dans treize produits, au lieu des onze mentionnés précédemment (avantage dans neuf et égalité dans deux).

Avec les droits de douane actuels, les entreprises "typiques" canadiennes ont l'avantage dans un seul produit. Sans ces droits, elles acquèreraient des avantages dans six autres, mais resteraient en position concurrentielle difficile dans huit produits par rapport aux entreprises "typiques" américaines. Pour l'ensemble des quinze produits, les entreprises "typiques" canadiennes auraient un désavantage de l'ordre de deux pour cent par rapport aux entreprises "typiques" américaines et de 14 pour cent par rapport aux "meilleures" entreprises américaines.

Soulignons que ces résultats pourraient s'avérer quelque peu optimistes. En effet, comme nous l'avons signalé précédemment, les données sur la structure des coûts ne contiennent ni la dépréciation du capital physique, ni les frais financiers et encore moins les profits. Il y a donc là une omission importante dans les coûts totaux qui pourrait affecter négativement les résultats obtenus.

Ces résultats concernant les coûts après élimination des droits de douane ne sauraient surprendre. En effet, les filés, les tissus et les autres fournitures ne représentent que trente pour cent des coûts totaux de l'industrie du vêtement suivant les tableaux des relations interindustrielles (tableaux input-output). Or dix ou vingt pour cent de droits de douane sur trente pour cent de tous les coûts ne réduiraient le coût total que de trois ou six pour cent, toutes autres choses restant égales par ailleurs.

Une analyse complète des relations qui existent entre les droits de douane et la capacité de concurrence exigerait la connaissance des taux de protection effective. Le Doyen R. Dauphin et Monsieur M. Smereka de l'Université de Sherbrooke ont préparé pour la Commission un rapport sur le sujet. Nous nous bornons à citer leur conclusion:

> "L'étude du commerce canado-américain dans les industries du textile et du vêtement ainsi que l'évolution dans celui-ci au cours des cinq dernières années nous laisse croire que l'industrie canadienne pourrait se trouver à court terme dans une situation difficile advenant la création d'une zone de libre-échange. Les résultats de ces calculs sur les taux de protection effective pointent dans le même sens: l'effet d'abaissement du coût de l'approvisionnement en matières premières étant très inférieur à la baisse impliquée dans le prix de vente des produits écoulés par les entreprises canadiennes."(1)

Si on compare maintenant la structure des coûts totaux des industries du vêtement canadienne et américaine, une différence systématique apparaît dans les coûts de travail et les coûts des tissus et d'autres fournitures. Dans les quinze catégories de vêtements, sans exception, la part du travail dans les coûts totaux est moindre au Canada qu'aux États-Unis, alors que la part des tissus et d'autres fournitures est plus élevée (Tableau 17). Cette différence trouve son explication dans les coûts unitaires du travail et des tissus dans les deux pays. Une heure de travail au Canada, en tenant compte du taux de change qui prévaut aujourd'hui, coûte moins cher qu'aux États-Unis alors que les tissus et les autres fournitures coûtent plus cher.

---

(1) Les manufacturiers de vêtements verraient leurs coûts diminuer à la suite de la disparition des droits de douane sur les tissus venant des États-Unis mais verraient aussi leurs prix diminuer du montant des droits de douane qui protègent l'industrie. En fait, ils perdraient la protection qui s'applique à leur valeur ajoutée.

Tableau 17

CANADA - ÉTATS-UNIS
STRUCTURE DES COÛTS DES PRODUITS DE VÊTEMENT

(en pourcentage)

Produits	Salaires directs et contributions sociales				Coûts manufacturiers généraux				Matières premières et autres fournitures				Coûts généraux de vente et d'administration			
	Canada		États-Unis		Canada		États-Unis		Canada		États-Unis		Canada		États-Unis	
	Meilleures	typiques	Meilleures	typiques	Meilleures	typiques	Meilleures	typiques	Meilleures	typiques	Meilleures	typiques	Meilleures	typiques	Meilleures	typiques
Tricots pour dames, fermeture-éclair	21.2	23.1	25.4	26.7	23.4	25.6	24.6	25.9	30.0	25.9	25.8	23.2	25.4	25.4	24.2	24.2
Vêtements de jogging	39.0	42.9	45.4	48.0	9.8	10.9	10.1	10.8	25.8	20.8	20.2	17.0	25.4	25.4	24.2	24.2
Complets pour messieurs (2e catégorie)	22.6	26.1	28.2	30.7	5.8	6.8	6.0	6.6	46.2	41.7	41.6	38.4	25.4	25.4	24.2	24.2
Chemisiers pour dames	35.9	39.9	42.4	45.2	8.6	9.7	9.0	9.6	30.2	25.1	24.4	20.9	25.4	25.4	24.2	24.2
Robes pour dames	34.3	38.5	41.0	43.6	8.3	9.4	8.8	9.9	32.0	26.7	26.0	22.3	25.4	25.4	24.2	24.2
Jaquettes réversibles pour dames	28.4	33.4	35.4	39.1	7.0	8.3	7.7	8.6	39.1	32.9	32.7	28.1	25.4	25.4	24.2	24.2
Pantalons pour messieurs	27.7	32.8	32.5	35.9	5.8	6.5	6.1	5.8	43.9	38.2	40.2	36.0	22.5	22.5	21.3	21.3
Soutiens-gorge	28.0	31.1	31.4	33.6	7.3	8.1	7.4	8.0	46.1	42.1	43.2	40.4	18.7	18.0	18.0	18.0
Jupes pour dames	30.7	35.0	36.3	39.5	7.8	9.0	8.4	9.2	39.1	33.6	34.0	30.1	22.5	22.5	21.3	21.3
Caleçons courts	22.3	24.6	25.2	26.7	5.6	6.2	5.7	6.1	53.4	50.5	51.2	49.2	18.7	18.7	18.0	18.0
Chemises pour messieurs	27.3	30.1	32.5	34.9	7.4	8.3	8.1	8.8	42.8	39.1	38.2	35.0	22.5	22.5	21.3	21.3
Pyjamas pour enfants	23.0	28.4	28.3	31.6	7.3	8.8	7.9	8.9	50.1	44.0	45.8	41.5	18.7	18.7	18.0	18.0
T-shirts pour dames	26.3	30.5	31.1	34.5	6.2	7.3	6.6	7.4	48.8	43.5	44.3	40.1	18.7	18.7	18.0	18.0
Chemises sport tricotées pour messieurs	20.9	24.4	25.7	28.8	5.7	6.7	6.4	7.2	50.9	46.4	46.6	42.7	22.5	22.5	21.3	21.3
Jeans pour messieurs	15.0	17.8	17.8	20.1	3.3	4.0	3.5	4.0	63.0	59.6	60.7	57.9	18.7	18.7	18.0	18.0

SOURCE: Rapport de Kurt Salmon Associates-Canada Ltd.

Dans la structure des coûts, il n'y a donc pas de ressemblance entre l'industrie des textiles et l'industrie des vêtements. Dans l'industrie des textiles, c'est l'absence ou la présence d'économies d'échelle qui explique les différences dans les coûts relatifs. Dans le cas des vêtements, ce sont les coûts unitaires qui commandent les proportions des coûts.

Quant aux autres coûts, les coûts manufacturiers généraux et les coûts de vente et d'administration, il n'y a pas de différence sensible entre ceux qui existent aux États-Unis et ceux qui existent au Canada. Les coûts manufacturiers généraux qui, répétons-le, n'incluent pas les coût de dépréciation du capital physique, ni les frais financiers, représentent une part des coûts totaux parfois plus élevée, parfois plus basse au Canada qu'aux États-Unis. Les coûts de vente et d'administration, qui incluent les coûts de transport jusqu'aux centres de distribution, sont marginalement plus élevés au Canada qu'aux États-Unis (1).

Pour les vêtements, comme pour les textiles, les producteurs canadiens ont un avantage dans les coûts d'énergie et d'eau. Toutefois, cet avantage est à ce point marginal dans la production des vêtements qu'il n'est même pas identifié comme tel et est tout simplement inclus dans ce qu'il est convenu d'appeler les coûts manufacturiers généraux.

---

(1) Remarquons que les coûts généraux de vente et d'administration sont des coûts imputés par Kurt Salmon Associates et représentent leur meilleure estimation de l'importance de ces coûts. Pour le Canada, ces coûts sont estimés à 25.4, 22.5 et 18.7 pour cent suivant les produits; pour les États-Unis, ils sont estimés à 24.2, 21.3 et 18.0 pour cent.

Quelques aspects particuliers de la capacité de concurrence

Suivant l'avis expert de Kurt Salmon Associates, les industries canadiennes ne souffrent pas de retard du point de vue de la technique de production et les "meilleures" entreprises canadiennes sont comparables à cet égard aux "meilleures" entreprises américaines, tout comme les entreprises "typiques" canadiennes le sont aux entreprises "typiques" américaines. Par ailleurs, nous avons vu que pour la plupart, les produits des industries canadiennes du textile et du vêtement ne disposent pas d'un avantage concurrentiel par rapport à leurs compétiteurs américains.

Cette absence d'avantages concurrentiels provient, avant tout, de la différence dans la configuration générale des marchés dans les deux pays. Au Canada, les marchés des produits du textile et du vêtement sont limités quant à leur volume, dispersés géographiquement et relativement instables à cause de la forte centralisation du commerce de détail. Aux États-Unis, par contre, les marchés sont considérables, leur dispersion régionale a moins d'importance, les différents marchés régionaux ayant une taille égale ou supérieure au marché canadien tout entier, et les canaux de distribution y sont moins centralisés. Ainsi, pour survivre, le producteur canadien se verra dans l'obligation d'offrir une plus grande variété de produits dans des séries plus courtes, d'utiliser ainsi son équipement et sa main-d'oeuvre de façon moins efficace et de subir des coûts généraux de vente et d'administration plus élevés, reflétant en cela la variété de sa production et la dispersion de ses marchés. De plus, le producteur canadien ne peut se spécialiser parce qu'il deviendrait ainsi plus vulnérable aux changements de la mode et au succès ou à l'insuccès des produits qu'il aurait choisi de mettre sur le marché, compromettant ainsi la stabilité de ses recettes au profit de l'efficacité. Ce sont là des situations auxquelles les producteurs américains n'ont pas à faire face.

À cela s'ajoute, comme nous l'avons signalé précédemment, que les producteurs canadiens sont désavantagés par rapport aux producteurs américains du point de vue du prix de leurs matières premières, lequel se situe tout près des prix internationaux auxquels ont doit ajouter les droits de douane. Ces droits de douane compensent plus ou moins les désavantages dûs aux différences dans la configuration des marchés américains et canadiens à tous les niveaux de la production, des matières premières aux produits finis.

Les producteurs canadiens ont de plus des frais financiers généralement plus élevés que les producteurs américains, les taux d'intérêt à long terme et à court terme n'étant qu'exceptionnellement au même niveau au Canada et aux États-Unis.

Par contre, les équipements utilisés dans les industries du textile et du vêtement des deux pays viennent souvent des même sources et leurs prix sont identiques. A cet égard, les conditions sont donc les mêmes pour les producteurs des deux pays.

Finalement, à cause des tarifs relativement bas pour l'électricité, le gaz naturel et l'eau, les producteurs canadiens disposent d'un avantage, mais cet avantage est mineur, l'énergie et l'eau étant des intrants relativement marginaux pour la grande majorité des producteurs.

Toutefois, ces quatre éléments de coûts, les matières premières, les frais financiers, l'équipement et l'énergie et l'eau, n'épuisent pas tous les aspects de la capacité de concurrence. Il en reste quelques autres qu'il faut explorer aussi.

La main-d'oeuvre

La main-d'oeuvre constitue un des aspects les plus importants de la capacité de concurrence. Les problèmes de main-d'oeuvre ne sont pas seulement ceux relatifs aux salaires et aux contributions sociales mais couvrent aussi ceux qui relèvent de sa disponibilité, de sa qualification et des relations de travail en général.

Exprimée en gains moyens horaires dans une même monnaie, la rétribution de la main-d'oeuvre des industries du textile et du vêtement au Canada et aux États-Unis connaît une évolution relativement parallèle (Tableau 18).

De plus, pendant les quatre dernières années, dans les industries du textile et du vêtement, les gains horaires moyens aux Canada et aux États-Unis ne se sont jamais écartés les uns des autres de plus de 2 pour cent. Par contre, pour les mêmes années, dans l'industrie de la maille les gains horaires moyens canadiens ont été systématiquement de 10 à 11 pour cent inférieurs aux gains américains. Cet écart s'explique principalement par le fait que l'industrie canadienne de la maille connaît une période d'ajustement difficile depuis une dizaine d'années, plus particulièrement dans les secteurs des tissus tricotés où l'on trouve normalement des salaires plus élevés que dans le secteur des vêtements tricotés.

Si les gains horaires moyens dans l'industrie du textile et du vêtement ont évolué de la même façon et se sont situés au même niveau au Canada et aux États-Unis au cours des dernières années, alors que ceux de la maille se sont situés à un niveau plus bas au Canada, c'est dû en

Tableau 10

CANADA - ÉTATS-UNIS
GAINS HORAIRES MOYENS DES OUVRIERS DE
PRODUCTION DANS LES INDUSTRIES DU TEXTILE,
DE LA MAILLE ET DU VÊTEMENT

(en dollars canadiens)

	1980		1981		1982		1983	
	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis	Canada(1)	États-Unis
Industrie du textile	6.44	6.30	7.06	7.07	7.82	7.78	8.31	8.36
Industries de la maille	5.01	5.57	5.57	6.15	5.99	6.67	6.23	7.00
Industries du vêtement	5.31	5.23	5.76	5.78	6.24	6.21	6.61	6.47

(1): Mars-décembre 1983 seulement, les données des deux premiers mois de l'année ne pouvent être comparées aux données des autres mois, Statistique Canada ayant changé l'univers de l'enquête.

SOURCE: Statistique Canada, Cat. 72-002, Emploi, gains et durée du travail, "U.S. Department of Labour, Employment and Earnings" et Taux de conversion annuels de la Banque du Canada.

très grande partie à l'évolution à la baisse du taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain. S'il arrivait que le dollar remonte de quelques points par rapport au dollar américain, la situation changerait, les gains horaires moyens dans les industries canadiennes du textile et du vêtement devenant plus élevés qu'aux États-Unis: les industries canadiennes seraient alors confrontées à un désavantage concurrentiel de taille.

Les gains horaires moyens utilisés jusqu'ici le sont sur une base nationale et ne donnent aucune mesure des différences régionales. Or, ces différences sont importantes au Canada aussi bien qu'aux États-Unis.

Au Canada, les gains horaires moyens dans l'industrie du textile sont de 17 pour cent plus élevés en Ontario qu'au Québec (la production des fibres synthétiques, secteur à hauts salaires, étant surtout concentrée en Ontario). Par contre, dans les vêtements, ce sont les gains horaires moyens du Québec qui sont les plus élevés; ceux de l'Ontario sont de 11 pour cent plus bas et ceux du Manitoba de 17 pour cent plus bas.

Aux États-Unis, dans les textiles, en plaçant les gains horaires moyens de l'État de New York à 100.0, les gains horaires moyens sont plus élevés en Californie (107.0) et en Caroline du Sud (106.9), et plus bas en Caroline du Nord (99.5) et au Texas (98.3). Dans les vêtements, par contre, c'est dans l'État de New York que l'on trouve les gains moyens les plus élevés; les gains horaires moyens de la Californie se situent à 90.6, ceux du Texas à 78.9, et ceux de la Caroline du Sud et de la Caroline du Nord à 78.4 et 78.2 pour cent respectivement.

Aux États-Unis et au Canada, dans les grandes régions où sont localisées des entreprises textiles, la main-d'oeuvre a été et reste disponible, même si ces entreprises continuent de chercher des localisations où leurs coûts pourraient être plus bas. C'est le cas plus particulièrement des industries du vêtement qui tendent à établir des ateliers de couture dans les zone rurales où les emplois féminins sont rares et les taux de rémunération moins élevés. Pour la majorité des travailleurs de ces industries, les qualifications requises ne sont pas trop élevées et peuvent être aquises par un apprentissage relativement court.

Il en va autrement cependant de certains emplois hautement qualifiés comme ceux des coupeurs, des mécaniciens et des teinturiers dont l'apprentissage est beaucoup plus long et plus complexe.

Au-delà de la disponibilité et de la qualification de la main-d'oeuvre, la qualité des relations de travail joue un rôle important dans le choix de la localisation des entreprises. Les industries textiles, dans leur ensemble, sont des industries fortement saisonnières et fortement conjoncturelles. Plus les conditions de travail y sont réglementées, plus elles imposent à l'industrie un carcan rigide, alors que cette dernière a besoin de beaucoup de flexibilité. La rigidité réelle ou appréhendée que peut imposer un contrat collectif de travail ou une réglementation gouvernementale répugnent aux entrepreneurs qui auront tendance à préférer des localisations où le degré de syndicalisation est faible et où la réglementation governementale est peu importante. Ainsi, pour beaucoup de producteurs canadiens de textiles ou de vêtements, le Sud-Est ou le Sud-Ouest des États-Unis apparaissent comme des localisations géographiques de choix: la main-d'oeuvre y est relativement abondante, les salaires y sont modérés et les relations de travail et la réglementation gouvernementale relativement favorables.

Toutefois, ces considérations sont tempérées par d'autres considérations pratiques importantes. Ainsi, dans l'industrie du vêtement, la qualité du travail et la qualité du produit sont généralement étroitement liées. Or, la main-d'oeuvre de qualité est concentrée dans les grands centres urbains ou a été patiemment développée à grands frais dans des centres plus petits, ce qui diminue considérablement la mobilité géographique des entreprises, plus particulièrement celle des producteurs de vêtements de qualité.

La fiscalité

En matière de fiscalité, c'est l'impact de l'impôt sur le revenu des sociétés et non celui de l'impôt sur le revenu des personnes qu'il faut retenir. En effet, l'impôt sur le revenu des sociétés affecte directement la capacité de concurrence, alors que l'impôt sur le revenu des personnes joue un rôle moins important, cet impôt correspondant largement aux différences des prestations des divers gouvernements des deux pays.

L'impact du régime fiscal des sociétés ne peut être évalué à partir des taux d'imposition statutaires seulement. Il faut aussi tenir compte des taux d'amortissement autorisés, du traitement des dividendes des sociétés et entre sociétés et des différences dans les crédits d'impôt à l'investissement des deux pays.

La dernière étude exhaustive à cet égard remonte à la fin de 1978(1). Les conclusions en étaient les suivantes:

> "Pour résumer, les entreprises constituées bénéficient, en général, d'impôt sur le revenu moins élevé au Canada qu'aux États-Unis. Le fardeau fiscal est inférieur aux niveaux tant des sociétés que des actionnaires. La différence des taux d'imposition effectifs et marginaux au niveau des actionnaires est passablement plus grande qu'au niveau des sociétés à cause

---

(1) Les régimes fiscaux du Canada et des États-Unis, Ministère des Finances, Canada, Ottawa. Novembre 1978.

du crédit d'impôt pour dividendes qui existe au Canada. Cette différence dépasse 20 points de pourcentage en faveur du Canada dans certains secteurs. Le crédit est particulièrement attirant pour les petites entreprises du Canada, vu qu'il produit des taux combinés d'impôt sur les sociétés et d'impôt des particuliers plus bas que les taux à payer à l'égard de revenus comparables obtenus de sources autres que les sociétés"(1).

À notre connaissance, la situation n'a pas été considérablement modifiée depuis la fin des années 1970: l'impôt sur le revenu des sociétés et leur poid relatif sont restés relativement stables dans les deux pays. La fiscalité frappant les entreprises est donc, dans l'ensemble, un peu plus légère au Canada qu'aux États-Unis.

Au-delà des impôts fédéraux et provinciaux, il faut aussi considérer les taxes locales. À cause des variations parfois importantes que l'on trouve entre les différentes municipalités au Canada aussi bien qu'aux États-Unis, il est difficile de tirer des conclusions claires à cet égard.

Les coûts de transport

Les coûts de transport des produits du textile et du vêtement, sans être considérables, sont néanmoins significatifs. Tout d'abord, le Canada doit importer toutes les fibres naturelles et une partie des fibres synthétiques utilisées dans la production des textiles. Ensuite, le Canada importe aussi près de la moitié des filés et des tissus consommés au pays. Finalement, la production des produits du textile et du vêtement étant concentrée dans certaines régions, ces derniers doivent être distribués sur des distances importantes au Canada même.

---

(1) Les régimes fiscaux du Canada et des États-Unis, o.c. p. 59.

Aux États-Unis, les industries du textile sont concentrées dans les régions productrices de fibres et elles échappent ainsi à ce premier coût de transport. Les importations de filés et de tissus y sont proportionnellement beaucoup moins importantes, ce qui représente une autre économie de coûts de transport. Finalement, une partie des industries du vêtement est localisée dans les régions textiles et n'a pas à subir, comme au Canada, les coûts de transport des tissus. Par contre, comme au Canada, les produits du vêtement doivent alors être transportés sur des distances importantes.

Il faut aussi remarquer qu'au Canada le secteur des transports est un secteur réglementé, alors qu'aux États-Unis la déréglementation des transports est déjà fort avancée. Ainsi, les tarifs des transports sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. À première vue, les producteurs canadiens souffriraient donc d'un désavantage concurrentiel non négligeable en matière de transports.

Toutefois, si nous envisageons ce problème des transports dans la perspective d'une zone de libre-échange, ce désavantage concurrentiel pourrait s'avérer bien marginal. En effet, les producteurs canadiens viseront surtout à conquérir des marchés régionaux américains qui sont à leur portée et où les frais de transport peuvent être minimisés. Ainsi, l'éventuelle zone de libre-échange renforcerait les échanges dans la direction Nord-Sud et réduirait les échanges Est-Ouest. Cette restructuration du commerce représente en elle-même des économies de coûts de transport significatives. Par ailleurs, tant que la zone de libre-échange n'existera pas, la structure des tarifs du transport au Canada continuera d'être réglementée de façon telle que les tarifs Est-Ouest soient plus favorables que les tarifs Nord-Sud.

Si des négociation concernant l'établissement d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devaient avoir lieu, une révision de la structure des tarifs du transport au Canada deviendrait souhaitable.

Les coûts de construction

La production des textiles et des vêtements exige de l'équipement, mais, aussi, des bâtiments. Ainsi, le prix des bâtiments industriels ou le coût de leur construction fait partie des éléments qui, ensemble, déterminent la capacité de concurrence.

Au Canada, à cause des rigueurs du climat, les bâtiments industriels doivent être construits sur des fondations plus solides que dans les États du "Sun Belt" aux États-Unis. Ces fondations doivent, en effet, atteindre ou dépasser la ligne de gel du sol pour toute la superficie du bâtiment, alors que dans les climats chauds des "États-textiles" aux États-Unis, les travaux de terrassement et une couche de gravier suffisent à titre de préparation pour couler le plancher. De plus, les fondations des murs, les murs eux-mêmes et la structure du toit doivent être plus résistants au Canada que dans les climats chauds parce qu'ils doivent supporter le poids de la neige pendant plusieurs mois par année. Finalement, l'isolation des bâtiments industriels est plus coûteuse au Canada que dans le "Sun Belt" parce que l'isolation contre les pertes de chaleur est plus exigeante que l'isolation contre la chaleur.

Dans ces conditions, et tenant compte du fait que les salaires versés dans l'industrie de construction sont relativement élevés au Canada, il est vraisemblable qu'un bâtiment industriel au Canada puisse coûter 25 ou 30 pour cent de plus qu'un bâtiment identique construit dans

le Sud des États-Unis. Cette différence de coût ne tient pas compte des prix des terrains, parce que ces prix sont déterminés par un trop grand nombre de variables pour que des comparaisons valables puissent être établies. Elle ne tient pas compte, non plus, des frais financiers en cours de construction qui sont généralement plus élevés au Canada parce que tous les taux d'intérêt y sont généralement plus élevés.

* * *

Dans l'ensemble, les industries canadiennes du textile et du vêtement ne sont pas, du point de vue de leur capacité de concurrence, en position de force par rapport aux industries américaines. Parmi les facteurs importants de la capacité de concurrence, seuls les salaires représentent un avantage, assez marginal par ailleurs, qui est, de plus, entièrement lié au niveau actuel du taux de change entre les dollars canadien et américain.

Toutefois, la capacité de concurrence contient plus que les facteurs mesurables qui ont été passés en revue. Elle contient de nombreux éléments qualitatifs qui, dans certaines conditions, peuvent compenser les désavantages. Parmi ces éléments qualitatifs il faut mentionner la qualité du produit, la flexibilité de la production, et la qualité du service rendu à l'acheteur.

Pour des raisons évidentes, les industries canadiennes du textile et du vêtement sont généralement mal placées en relation avec les avantages liés à la standardisation des produits et aux économies d'échelle. Par contre, elles semblent en meilleure position à l'égard des avantages liés à la qualité du produit, à la flexibilité de la production et à la qualité du service.

4. PROBLÈMES PARTICULIERS SOULEVÉS PAR LE PROJET D'UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DANS LES PRODUITS DU TEXTILE ET DU VÊTEMENT

Après avoir considéré les divers éléments de coûts en relation avec les problèmes plus généraux de la capacité de concurrence, nous allons maintenant traiter de quelques problèmes particuliers aux industries du textile et du vêtement, problèmes qui peuvent affecter ces industries au Canada dans l'éventualité d'une zone de libre-échange. Ces problèmes particuliers proviennent de certains aspects structurels de ces deux industries, notamment de la propriété étrangère, c'est-à-dire américaine, d'une partie de ces industries au Canada; de la pratique relativement répandue de production sous licence dans l'industrie du vêtement; du manque d'expérience de la plupart des entreprises dans les exportations; et de l'utilisation des intrants importés dans la confection des vêtements au Canada, ce qui soulève la question du contenu domestique des produits qui se qualifieraient pour le libre-échange.

Propriété étrangère dans les industries du textile et du vêtement

Dans l'ensemble, la propriété étrangère, et notamment américaine, des entreprises du textile et du vêtement est moins prononcée que dans d'autre secteurs de l'industrie manufacturière. Les industries du textile et du vêtement se singularisent même par le fait que l'écrasante majorité des entreprises appartient à des citoyens canadiens.

Néanmoins et comme ailleurs, la propriété étrangère d'une partie de ces industries existe bien et, ce qui plus est, elle est concentrée dans quelques secteurs spécifiques de production des textiles et des

vêtements. Ainsi, l'industrie des fibres synthétiques et une partie des industries des filés et des tissus synthétiques appartiennent à des sociétés étrangères. La propriété étrangère des entreprises est relativement répandue dans quelques produits standardisés du vêtement, notamment dans les bas et chaussettes, les pantalons, les chemises pour hommes, les maillots de bain, etc.

Parce que toutes les sociétés américaines du secteur automobile avaient des filiales au Canada, l'Accord sur l'automobile a pu tirer avantage de la propriété étrangère généralisée de cette industrie en obtenant des engagements précis des sociétés à l'effet qu'elles maintiendraient les investissements, la production et l'emploi en proportion avec leur ventes totales au Canada. Des engagements comparables dans les industries du textile et du vêtement seraient plus difficiles à obtenir parce que, dans l'ensemble, ce n'est qu'un petit nombre d'entreprises américaines qui ont des filiales au Canada alors que la grande majorité n'en a point.

Ainsi les filiales canadiennes des sociétés américaines, toujours dans l'hypothèse d'un marché libre, pourraient être soumises à un processus majeur d'ajustement et de rationalisation. Les filiales qui ont des coûts totaux comparables à ceux des usines américaines deviendraient, sans doute, beaucoup plus spécialisées qu'à présent et produiraient pour la partie du marché intégré pour laquelle elles sont géographiquement bien situées. Les filiales canadiennes qui ont des coûts totaux de production plus élevés que ceux des usines américaines pourraient voir leur avenir gravement compromis. L'avenir pourrait s'avérer particulièrement sombre dans certains secteurs des fibres synthétiques où une certaine surcapacité de production existe déjà aux États-Unis, surcapacité égale ou plus grande même que la totalité de la production canadienne de ce secteur.

D'autres difficultés se posent pour les filiales canadiennes qui ne produisent pas le même assortiment de produits que la maison-mère. En effet, si la maison-mère américaine ne produit que des fibres alors que la filiale canadienne produit également des filés et des tissus, il n'est pas probable que la maison-mère voie d'un bon oeil la concurrence que sa filiale pourrait faire dans les filés et les tissus à ses clients américains. Comme la Commission n'en avait pas le mandat, elle n'a pas exploré ces problèmes avec les directions des maison-mères américaines. Il est possible, cependant, que des contacts directs avec ces directions dans le cadre de négociations permettraient de minimiser ces problèmes concernant l'avenir des filiales canadiennes de sociétés américaines.

Production sous licence

Beaucoup d'entreprises canadiennes, particulièrement celles de l'industrie du vêtement, réalisent des chiffres de vente substantiels en produisant sous licence des produits de marques internationalement connues. Les accords de licence permettent, en effet, contre paiement de certains droits, l'utilisation exclusive au Canada d'une marque de commerce américaine ou internationale pour une période de temps stipulée dans l'accord.

Dans une zone de libre-échange, l'avenir des producteurs sous licence serait compromis. En effet, la zone de libre-échange crée un territoire unique sur lequel les produits circulent sans aucune restriction et notamment sans être sujets à des droits de douane. Ainsi, la raison de l'accord de licence cesserait d'exister et il est probable que de nombreux détenteurs de marques de commerce américaines reprendraient alors à leur compte l'utilisation exclusive de leur marque et arrêteraient leurs accords de licence avec les producteurs canadiens.

Ce ne sont pas seulement les producteurs canadiens produisant sous licence américaine qui seraient affectés, mais aussi les détenteurs de licences autres qu'américaines. En effet, un dessinateur de mode ou un producteur, ressortissant d'un pays tiers, tâchera de consolider ses accords de licence dans un seul pays pour l'ensemble de la zone. Le plus souvent un seul producteur sous licence suffirait pour assurer la production pour l'ensemble de la zone, et, compte tenu des dimensions respectives des marchés canadien et américain, ce producteur serait vraisemblablement américain.

Le problème des producteurs produisant sous licence affecterait le Canada sérieusement parce que les marques de commerce américaines y jouent un rôle plus important que celui des marques de commerce canadiennes aux États-Unis. Cette disparité provient surtout de l'importance des dépenses qu'il faut engager pour créer une marque de commerce qui soit généralement connue. Peu de producteurs canadiens réussissent à établir leur marque à travers l'ensemble du Canada et encore moins nombreux sont ceux qui ont-essayé d'en faire autant aux États-Unis.

Gestion et mise en marché

Les industries canadiennes des textiles et des vêtements n'ont jamais été vraiment engagées dans les exportations de leurs produits. Les entreprises ayant quelque expérience dans ce domaine sont rares et la grande majorité des entreprises ne sont pas organisées pour réaliser, à court terme, des percées significatives sur le marché américain. Beaucoup de producteurs canadiens voient d'ailleurs mal comment ils pourraient réussir dans une telle entreprises vu l'importance des moyens financiers qu'ils devraient consacrer pour se faire connaître aux États-Unis.

Du point de vue des textiles et des vêtements, les États-Unis constituent un énorme marché doté d'un énorme réseau de distribution, dont les portes semblent infranchissables à beaucoup de producteurs canadiens. Cependant, la majorité de ces derniers est convaincue qu'un succès modeste sur le marché américain équivaudrait à une réussite majeure sur le marché canadien et que la probabilité de ce succès serait quelque peu facilitée par des réseaux de distribution moins concentrés aux États-Unis qu'au Canada.

Du point de vue de la mise en marché, les producteurs canadiens reconnaissent qu'il serait illusoire de vouloir conquérir "le marché américain". Ce dernier se compartimentalise en un grand nombre de marchés régionaux suivant le climat, le revenu moyen, le degré d'urbanisation et bien d'autre critères. Ainsi, pour être réaliste, le producteur canadien tentera de s'infiltrer progressivement dans les marchés régionaux pour lesquels il est le mieux situé et avec lesquels sa production a le plus d'affinités.

De plus, pour réussir, il lui faudra disposer de produits qui soient quelque peu "différents" des produits américains. Pour être remarqués dans la masse des produits offerts, les producteurs canadiens devront se distinguer par la qualité de leurs tissus, de leur design, de la finition et du service donné au détaillant. C'est ainsi que leurs produits pourraient trouver des "niches" spécialisées et créer pour eux-mêmes une demande régulière.

Une mise en marché dynamique aux États-Unis exigerait évidemment des ressources financières importantes. En effet, il faudrait pouvoir organiser une présence permanente dans le marché avec une ou des salles

d'exposition dans les grands centres du commerce de vêtements; il faudrait disposer également d'un réseau de vendeurs déjà bien connus et d'entrepôts qui permettraient de satisfaire la demande sans délai. Les plus grandes entreprises canadiennes pourraient se doter de telles facilités. Les plus petites n'en auraient probablement pas les moyens, mais elles pourraient s'organiser en syndicats d'exportation de produits complémentaires et compatibles entre eux du point de vue de la qualité, du prix et du design.

Même s'ils en voient clairement les difficultés, beaucoup de producteurs canadiens sont confiants qu'ils pourraient trouver un marché pour leurs produits aux États-Unis. Ils se rendent aussi compte que la pénétration de leurs produits sera lente et progressive parce qu'ils ne voient pas la possibilité de réaliser des percées immédiates et spectaculaires. Toutefois, ce qui les inquiète le plus, c'est la disparité entre les difficultés pour eux de pénétrer le marché américain et la facilité pour les Américains de pénétrer le marché canadien. En effet, beaucoup de produits américains sont déjà très bien connus par les détaillants et les consommateurs canadiens à cause de la large diffusion des revues de mode américaines au Canada et des programmes de télévision américains captés au Canada, alors que les produits canadiens sont peu connus aux États-Unis. S'il arrivait que les produits américains soient distribués en quantités importantes par les détaillants canadiens alors que les produits canadiens ne seraient qu'au début de leur pénétration sur les marchés américains, les producteurs canadiens verraient leur position s'affaiblir considérablement.

C'est cette peur d'érosion de leur situation domestique qui motive certaines des demandes que les producteurs canadiens ont exprimées devant la Commission. A leur avis, les producteurs canadiens ne pourront faire

face à la possibilité d'érosion de leur position qu'à la condition qu'ils bénéficient de programmes d'assistance temporaire couvrant plusieurs aspects de leurs activités.

Les producteurs canadiens aimeraient, d'abord, pouvoir bénéficier d'un programme d'assistance aux investissements similaire à celui dispensé à présent par l'Office pour un renouveau industriel. Une telle assistance rendrait possible les investissements d'ajustement et de modernisation nécessaires pour que les industries canadiennes s'adaptent rapidement à la réalité nouvelle d'une zone de libre-échange et réorganisent leur production en conséquence.

Les producteurs canadiens aimeraient également bénéficier d'un programme d'assistance à la mise en marché de leurs produits. Ce programme pourrait couvrir partiellement les coûts des études des marchés choisis, ceux de la présentation des produits, ceux de la publicité et ceux de l'établissement de bureaux de vente ou de syndicats d'exportation.

Finalement, les producteurs canadiens aimeraient pouvoir compter sur un programme d'assistance au design. Beaucoup de producteurs canadiens, et notamment les plus petits, croient que le design devrait être considéré comme faisant partie de l'infrastructure de l'industrie au même titre que l'équipement. En rendant le design moins coûteux pour le producteur, le programme contribuerait à la généralisation du design de qualité de la même façon que l'OCRI contribue à présent à la généralisation des technologies de production de pointe.

Les producteurs canadiens de vêtements croient qu'ils ont des chances de réussir dans une zone de libre-échange avec les États-Unis à la condition qu'on les aide à relever les multiples défis liés à l'adaptation de leurs produits et de leurs usines au nouveau marché, au renforcement de leur gestion et à l'organisation d'une mise en marché efficace aux États-Unis.

La rapidité avec laquelle ils sauraient s'adapter à ce nouveau marché dépend de deux facteurs: l'assistance à l'adaptation qui leur serait offerte par les gouvernements et celle nécessaire pour contrer l'érosion appréhendée de leurs marchés domestiques par des importations accrues venant à la fois des États-Unis et des pays à bas coûts de production. Cette double érosion potentielle de leurs marchés inquiète la majorité des producteurs canadiens au point que nombreux sont les producteurs qui se disent convaincus qu'ils ne pourront faire face à ce défi qu'à la condition que les importations venant plus particulièrement des pays à bas coûts de production soient temporairement stabilisées. Si ces importations continuaient à croître à un taux similaire à celui des dernières années, les producteurs doutent qu'ils puissent générer suffisamment de fonds pour financer leur adaptation à la zone de libre-échange.

Sur le plan de l'adaptation au marché élargi, les industries canadienne et américaine ne se trouvent pas dans une situation similaire. À cause de la disparité dans la dimension des deux marchés, l'adaptation que devrait réaliser l'industrie canadienne est considérable alors que les producteurs américains ne devraient s'adapter que peu ou pas du tout. Le seul défi véritable que doivent relever les producteurs américains est celui de faire face aux importations provenant des pays à bas coûts de production.

Contenu domestique des produits se qualifiant pour le libre-échange

Comme de nombreuses composantes de vêtements sont importées au Canada aussi bien qu'aux États-Unis, la zone de libre-échange exigera un accord entre les deux pays sur les règles d'origine. En effet, ne se qualifieront pour le libre-échange que les produits qui peuvent être considérés comme originaires de l'un ou de l'autre pays.

Les règles d'origine peuvent être définies de deux façons: soit qu'elles stipulent les processus de production qui doivent être accomplis dans le pays d'origine, ou qu'elles déterminent la proportion des coûts de fabrication qui doivent y être encourus.

Si la zone de libre-échange sectoriel ne portait que sur les produits du textile et du vêtement, n'importe laquelle des deux méthodes pourrait être utilisée parce que les étapes de production importantes sont relativement peu nombreuses et parce que les coûts de fabrication peuvent être établis avec assez de précision.

Si on optait pour la première méthode, celle de stipuler les étapes de production à accomplir dans le pays d'origine, on pourrait, par exemple, stipuler que, pour les tissus, au moins deux des trois étapes (filature, tissage, teinture et finition) devraient être réalisées dans le pays d'origine. De même, pour les vêtements, les principales étapes de la production devraient être identifiées et le nombre d'étapes requises défini pour déterminer l'origine stipulée. La négociation d'un accord sur les règles d'origine est une entreprises complexe parce que différents sous-secteurs ont des intérêts divergents. Ainsi, si on stipulait que, pour tout vêtement, le tissage, la coupe, la couture et la finition devaient être requis pour que le produit puisse être considéré comme ori-

ginaire d'un pays donné, les vêtements fabriqués de tissus venant des pays tiers ne pourraient se qualifier pour le libre-échange. De telles conditions signifieraient aussi que les vêtements américains produits en vertu de la clause 807 (laquelle permet aux producteurs américains de couper des tissus américains aux États-Unis, de les envoyer dans des pays à salaires plus bas pour la couture et de les faire revenir en n'acquittant les droits de douane que sur la valeur de l'opération de couture) ne se qualifieraient pas pour une entrée libre au Canada.

Si on optait pour la deuxième méthode, celle qui consiste à déterminer la proportion des coûts de fabrication qui doit être encourue dans le pays d'origine, on se retrouverait apparemment avec un système plus simple et plus uniforme. Néanmoins, suivant que la proportion retenue serait de 40, 50 ou 60 pour cent, certaines opérations de production seraient par définition exclues ou incluses dans le contenu domestique, et le résultat final serait analogue à celui auquel aboutirait la première méthode.

Comme nous pouvons le voir, l'accord sur les règles d'origine est un accord de grande importance qui demande une préparation minutieuse et une consultation approfondie avec les représentants des divers sous-secteurs des industries du textile et du vêtement. En effet, une différence de quelques points de pourcentage dans le contenu domestique obligatoire pourrait facilement faire toute la différence entre le succès et l'échec dans un certain nombre de sous-secteurs. Il n'est donc pas certain qu'on puisse se contenter de critères uniformes pour tous les sous-secteurs, même si cette uniformité assurerait la simplicité et la transparence de l'administration du système.

Finalement, il faut encore ajouter que la règle d'origine fonctionnerait de façon cumulative au sein de la zone de libre-échange. Toute transformation réalisée dans un des deux pays s'ajouterait à toute transformation ultérieure réalisée dans l'autre pays. Un vêtement canadien produit avec du tissu américain serait évidemment un produit originaire de la zone.

Période de transition

Dans le passé, aucune zone de libre-échange n'a été établie du jour au lendemain. Chacune a été précédée par une période de transition plus ou moins longue.

La majorité des producteurs canadiens estime qu'une période de transition devrait précéder l'instauration de la zone de libre-échange. Ce n'est qu'une petite minorité, constituée de producteurs écoulant déjà une partie significative de leur production aux États-Unis, qui n'en voit pas l'utilité et qui serait prête à entrer dans une zone de libre-échange avec un préavis minimum.

Les producteurs qui croient à la nécessité d'une période de transition n'ont pas pu se mettre d'accord sur la longueur souhaitable d'une telle période. Ils ont suggéré des périodes de transition de 3, 5, 10, et même 15 ans suivant le degré d'ajustement requis. Pendant cette période de transition les droits de douane et les autres obstacles au commerce entre le Canada et les États-Unis seraient réduits progressivement pour disparaître entièrement à la fin de la période.

Au sujet de la période de transition, il faut remarquer que des périodes trop longues ne sont pas souhaitables parce qu'elles font remettre à plus tard des adaptations indispensables. Des périodes de trois à sept ans pourraient être considérées comme suffisantes si la volonté de créer une zone de libre-échange existe vraiment.

Les audiences de la Commission ont fait ressortir, en outre, des divergences majeures dans la position des producteurs canadiens à l'égard de cette période de transition, et aucun consensus n'a pu être dégagé à leur égard.

La première divergence provient de la nécessité d'agencer les périodes de transition dans l'industrie du textile et dans l'industrie du vêtement. La majorité des producteurs ont reconnu que l'ajustement de l'industrie du textile serait plus difficile, et prendrait donc plus de temps que l'ajustement de l'industrie du vêtement. Or, il serait souhaitable que l'industrie du vêtement puisse compter sur les avantages d'un marché libre de textiles avant d'entreprendre la libéralisation du commerce en produits du vêtement. Par ailleurs, si la période de transition dans les vêtements ne commençait qu'à la fin de la période de transition en textiles, il en résulterait une période totale de transition trop longue pour être efficace.

La deuxième divergence est reliée à la longueur des périodes de transition aux États-Unis et au Canada. Comme les producteurs canadiens estiment qu'ils devront lutter pour faire connaître et accepter leurs produits aux États-Unis alors que les producteurs américains n'auraient pas à le faire pour faire connaître les leurs au Canada, beaucoup de manufacturiers ont conclu qu'il serait préférable que les États-Unis ouvrent immédiatement leurs frontières aux produits canadiens du textile et du

vêtement alors que le Canada devrait bénéficier d'une période de transition de plusieurs années pour le faire, au cours desquelles années les barrières douanières canadiennes seraient abaissées progressivement avant de disparaître complètement.

5. ALTERNATIVE À LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE: REMISE DES DROITS DE DOUANE

La plupart des secteurs des industries du textile et du vêtement envisagent avec appréhension le projet d'une zone de libre-échange en textiles et en vêtements avec les États-Unis parce qu'ils craignent que la réalisation de ce projet aboutisse à l'envahissement du marché canadien par les produits américains. Pour cette raison, la Commission a exploré une alternative à la zone de libre-échange: celle d'un système de remise des droits de douane plus généralisé que présentement.

L'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) ne contient aucune provision concernant les remises des droits de douane. Au Canada, la Loi canadienne sur les droits de douane prévoit la possibilité d'une telle remise des droits de douane lorsque les produits sont importés dans des conditions spécifiées par la Loi ou lorsque des décrets sont émis sous l'autorité de cette législation.

Le système canadien de remise des droits de douane n'admet une telle remise que pour les droits de douane ad valorem ou spécifiques réguliers, s'appliquant à des produits bien déterminés. De plus, on y spécifie aussi le plus souvent quel type d'importateur peut se prévaloir de ce privilège.

La Loi canadienne cependant ne fait pas de discrimination quant au pays d'origine du produit. À cause de son caractère non discriminant elle respecte ainsi les stipulations du GATT. En fait, il s'agit d'une concession unilatérale qui peut profiter aux exportateurs de tous les pays parce que le pays d'origine du produit importé n'est pas spécifié.

Le Canada utilise déjà dans certains cas particuliers cette approche qui permet d'importer en franchise de douane des produits spécifiques qui ne sont pas fabriqués au Canada. Dans le cas qui nous préoccupe, il pourrait le faire à l'égard d'un nombre beaucoup plus élevé que présentement de produits du textile et du vêtement. C'est ainsi que le producteur canadien qui fabrique une partie seulement d'une gamme de produits pourrait importer en franchise de douane l'autre partie de la gamme du même produit, partie qu'il ne peut présentement fabriquer lui- même économiquement à cause de l'exiguïté du marché domestique. Une telle application de la remise des droits de douane pourrait ainsi contribuer à consolider considérablement la base manufacturière dans ce secteur.

La suggestion d'établir un système de remise de droits de douane comme alternative à une zone de libre-échange ne devrait pas faire l'objet d'une concession unilatérale mais bien plutôt d'une approche bilatérale par laquelle le Canada et les États-Unis s'accorderaient mutuellement ce privilège pour un certain nombre de produits du textile et du vêtement.

L'établissement d'un tel régime n'irait pas sans soulever certains problèmes.

Un premier problème serait vraisemblablement soulevé par le GATT. En effet, alors que le GATT ne s'oppose à aucune mesure unilatérale qui contribue au développement du commerce international, il interdit la discrimination entre les pays à l'exception du cas de la création d'une zone de libre-échange. Un système comme celui suggéré créerait, de fait, une discrimination à l'égard des pays tiers.

Un second problème apparaîtrait sans doute à l'occasion de la négociation d'un accord bilatéral de remise des droits de douane. Une zone de libre-échange sectoriel s'appliquerait à tous les produits du secteur en question et ce seraient les forces du marché qui détermineraient les gagnants et les perdants. Pour être réaliste, un accord de remise des droits de douane exigerait que, de part et d'autre, les gouvernements déterminent une liste de produits spécifiques qui bénéficieraient de ce traitement et qui assureraient que les concessions accordées et obtenues s'équilibreront. En effet, aucun pays n'est intéressé à accorder plus d'avantages qu'il n'en recevrait en retour.

Si le Canada et les États-Unis décidaient de recourir à la remise des droits de douane sans aucun accord formel entre eux, c'est-à-dire de façon unilatérale, le système ne deviendrait acceptable à la communauté internationale qu'à la condition qu'il soit appliqué à tous les signataires du GATT. Pour les producteurs et les importateurs, un tel arrangement comporterait le désavantage de l'incertitude: lorsqu'il s'agit d'une concession unilatérale, les conditions dans lesquelles cette concession est accordée peuvent être aussi unilatéralement modifiées, voire annulées.

Finalement, il faut aussi souligner que le système de remise des droits de douane implique des frais administratifs relativement lourds. Si la procédure retenue était celle de l'exemption des droits de douane au moment de l'importation, les autorités douanières devraient vérifier s'il s'agit bien de produits spécifiés, importés pour les fins stipulées par des producteurs ou importateurs autorisés. Si la procédure retenue était celle de paiement des droits de douane par l'importateur lors de l'importation et leur remboursement ultérieur par les autorités douanières, les contrôles nécessaires resteraient les mêmes.

En ce qui concerne l'importateur, le système de remise l'obligerait à disposer à tout moment d'un dossier complet de pièces justificatives qui montre que l'importateur a droit à ce traitement privilégié et que la destination des produits importés est celle qui est stipulée dans les conditions de la remise des droits de douane.

Dans l'ensemble, l'instauration d'un système de remise des droits de douane conduirait à quelques difficultés majeures:

- Sur le plan international, seules des concession unilatérales non discriminantes sont acceptées et un accord bilatéral de concessions mutuelles se heurterait aux stipulations du GATT;

- Un tel système représenterait peu d'attrait pour le consommateur final parce qu'il ne pourrait pas se prévaloir du privilège d'importation en franchise des droits de douane réservé aux producteurs, alors que, normalement, dans le cas d'une zone de libre-échange, il serait habilité à le faire;

- Le système de remise des droits de douane ne serait pas à l'abri d'une action anti-dumping et des droits compensatoires qui pourraient en résulter, alors que, normalement, la zone de libre-échange supprimerait la possibilité d'une telle action;

- Les frais administratifs pour l'importateur et les autorités douanières seraient plus élevés dans le système de remise des droits de douane que dans la zone de libre-échange parce que, dans le premier cas, il faudrait vérifier le produit, sa destination et l'importateur tandis que, dans le second, seul le pays d'origine devrait être vérifié;

- Le système de remise des droits de douane pourrait contenir de nombreuses incertitudes alors qu'une zone de libre-échange, une fois mise en marche, est considérée comme un processus irréversible.

6. SOMMAIRE

Bien que le GATT ne prévoit pas expressément la possibilité de créer des zones de libre-échange sectoriel, mais parce qu'il ne l'interdit pas non plus, pourvu que certaines conditions soient remplies, la Commission a procédé à l'analyse des structures des industries du textile et du vêtement au Canada et aux États-Unis et des éléments qui en déterminent la capacité de concurrence réciproque.

1. La comparaison des caractéristiques structurelles montre que, dans les deux pays:

- la contribution des industries du textile et du vêtement au produit national brut et à l'emploi manufacturier est du même ordre de grandeur;

- l'industrie du textile est localisée en dehors des grands centres industriels;

- l'industrie du vêtement se concentre près des grands centres de consommation, même si des ateliers de couture satellites sont souvent établis dans des centres moins populeux;

- les très grandes entreprises dominent un petit nombre de sous-secteurs de textiles primaires seulement, notamment ceux des fibres synthétiques et des fils et tissus en coton et en fibres synthétiques; tous les autres sous-secteurs de textiles et de vêtement sont typiquement dominés par des entreprises de taille moyenne ou petite;

- les systèmes de contingentement appliqués aux exportations des pays à bas coûts de production sont comparables: la valeur des importations de textiles et de vêtements venant de tels pays est, en effet, très voisine;

- les échanges bilatéraux en produits de textiles et de vêtements sont déjà relativement importants;

- ces échanges sont relativement spécialisés: dans les différentes catégories de textiles, le Canada importe généralement des produits à valeur unitaire élevée et exporte des produits à valeur unitaire faible; dans les différentes catégories de vêtements, par contre, le Canada importe généralement des États-Unis des produits à valeur unitaire faible et exporte des produits à valeur unitaire élevée;

- les mesures de protection non tarifaire (étiquetage, réglementation des produits, systèmes de préférence aux achats auprès des manufacturiers domestiques, subsides sous différentes formes) sont souvent différentes, mais ces différences sont loin d'être insurmontables.

Par ailleurs:

- au Canada, la dimension du marché domestique n'a jamais été suffisante pour justifier la fabrication de la gamme complète des produits textiles primaires, alors que les États-Unis n'ont jamais souffert d'une telle entrave;

- per capita, le Canada importe beaucoup plus de produits du textile que les États-Unis, alors que pour les produits du vêtement la situation est semblable dans les deux pays;

- le système de protection douanière au Canada est relativement simple et transparent, alors que celui des États-Unis est complexe et permet à l'administration douanière américaine de jouir d'un pouvoir discrétionnaire considérable.

* * *

2. L'analyse de la capacité de concurrence réciproque des deux pays montre que:

- dans les produits textiles, à peu d'exceptions près, les parts des salaires directs, des coûts manufacturiers généraux et des frais généraux de vente et d'administration dans les coûts totaux sont plus élevées dans les industries textiles canadiennes que dans celles des États-Unis;

- par ailleurs, dans les produits du vêtement, les producteurs canadiens ont un désavantage marqué dans les vêtements standardisés comme les jeans, les chemises sport, les T-shirts et les pyjamas, mais jouissent, par contre, d'un léger avantage dans les produits reliés plus à la mode comme les tricots, les chemisiers et les robes pour dames, les vêtements sport et les complets pour messieurs.

Si, par ailleurs, on considère maintenant les facteurs individuels de coûts, on constate que:

- les producteurs canadiens de textiles et de vêtements sont désavantagés par rapport aux producteurs américains du point de vue du prix de leurs matières premières à tous les stades de production;

- les taux d'intérêt à long et à court terme sont habituellement plus élevés au Canada qu'aux États-Unis;

- les producteurs canadiens disposent d'un avantage en matière d'énergie et d'eau;

- le coût des machines et de l'équipement est comparable à celui des Américains;

- les salaires versés au Canada et aux États-Unis sont relativement voisins, avec, actuellement, un léger avantage salarial pour le Canada; cependant, une appréciation de moins de dix pour cent du dollar canadien par rapport au dollar américain suffirait pour annuler cet avantage concurrentiel;

- l'impôt sur les revenus des sociétés est légèrement à l'avantage du Canada;

- les coûts de transport sont, depuis la déréglementation américaine, plus bas aux États-Unis qu'au Canada;

- les coûts de construction des bâtiments industriels sont de quelque 25 ou 30 pour cent plus élevés au Canada qu'aux États-Unis.

L'élimination des droits de douane sur les tissus et autres fournitures ne produirait pas un impact dramatique. En supposant que les prix des tissus et des fournitures baissent du plein montant des droits de douane, comparées aux "meilleures" entreprises américaines, les "meilleures" entreprises canadiennes auraient un avantage de coûts dans six produits sur quinze et, comparées aux entreprises "typiques" américaines, elle auraient un avantage dans treize produits sur quinze.

L'élimination des droits de douane non seulement sur les tissus et les fournitures mais aussi sur les vêtements causerait des difficultés aux producteurs canadiens de plusieurs types de vêtements: leurs coûts diminueraient suite à l'élimination des droits de douane et à la baisse des prix des tissus, mais leurs propres prix de vente diminueraient du plein montant de la protection effective dont ils jouissent à présent. Le tarif protecteur des vêtements compense, en effet, la désavantage découlant de la protection des tissus, et protège, en plus, l'ensemble de la valeur ajoutée des producteurs de vêtements.

* * *

Toutefois, la capacité de concurrence implique de nombreux éléments qualitatifs qui, dans certaines conditions, peuvent compenser les désavantages dans les facteurs de coûts quantitativement mesurables. Il en est ainsi de la qualité du produit, du design, de la flexibilité de la production et de la qualité du service vendu à l'acheteur pour lesquels les producteurs canadiens semblent avoir un avantage.

* * *

3. La proposition d'une zone de libre-échange dans les secteurs des textiles et des vêtements soulève aussi d'autres problèmes que ceux de la capacité de concurrence:

- celui des filiales canadiennes de compagnies étrangères, lesquelles sont importantes dans l'industrie des fibres, des fils et des tissus synthétiques de même que dans celle des vêtements standardisés, pour lesquelles industries il serait nécessaire d'obtenir des engagements de la part des compagnies mères pour protéger les investissements, la production et l'emploi au Canada;

- celui de l'inexpérience de la grande majorité de producteurs canadiens en matière de mise en marché aux États-Unis;

- celui de l'obligation d'offrir des produits "différents" des produits américains et de trouver des "niches" appropriées, toutes choses qui exigent des resources financières importantes;

- celui de l'ajustement à une zone de libre-échange, alors que les producteurs américains disposent d'un avantage au départ, leurs produits étant souvent connus des détaillants et des consommateurs canadiens, alors que les produits canadiens sont rarement connus des détaillants et des consommateurs américains;

- celui de l'érosion continue du marché canadien sous la pression des importations venant des pays à bas coûts de production, lesquelles contribueront à affaiblir la position financière des producteurs canadiens qui ne pourront financer les ajustements nécessaires sans une aide du ou des gouvernements, telle que l'assistance aux investissements, au design et à la mise en marché aux États-Unis;

- celui de l'établissement des règles d'origine ou de contenu domestique minimum des produits qui se qualifieraient pour le libre-échange, lesquelles exigent une préparation minutieuse et une consultation approfondie avec les producteurs de différents sous-secteurs;

- celui de la période de transition, laquelle soulève la question de savoir si l'adaptation des industries du textile et du vêtement à la zone de libre-échange devrait se réaliser concurremment ou successivement, compte tenu du fait que l'adaptation du secteur des textiles devrait être plus longue que celle du vêtement, et celle de savoir si la frontière américaine devrait être ouverte immédiatement, alors que la frontière canadienne ne le serait que progressivement, puisque les États-Unis n'ont guère besoin de période d'adaptation à une zone de libre-échange alors que la Canada en a besoin.

* * *

Le projet de zone de libre-échange en textiles et en vêtements soulève donc de nombreux problèmes et implique des risques réels.

L'industrie canadienne du textile et du vêtement est consciente des risques aussi bien que des avantages potentiels de la zone de libre-échange. Risques, parce qu'une partie de la production, des investissements et de l'emploi pourrait se déplacer vers les États-Unis, particulièrement dans les textiles et les vêtements standardisés. Avantages potentiels parce que les producteurs canadiens de certains tissus et de vêtement verraient leur esprit inventif rétribué grâce à l'accès à un

grand marché. Ils ont l'impression que dans les conditions qui prévalent actuellement, leurs parts de marché subissent une érosion systématique au profit des pays à bas coûts de production. Dans une zone de libre-échange, ils pourraient trouver une niche où ils seraient plus à l'abri de la concurrence venant de ces pays et la niche aurait une taille suffisante pour justifier des investissements supplémentaires et obtenir un rendement adéquat sur le capital.

* * *

Les intervenants qui ont manifesté des craintes au sujet de la zone de libre-échange ont exprimé leur préférence pour une alternative qui serait moins contraignante et impliquerait une adaptation moindre de la part des industries, notamment pour un système de remise des droits de douane sur les textiles et les vêtements qui seraient importés. La Loi canadienne sur les droits de douane prévoit la possibilité d'une telle remise dans les conditions spécifiées.

L'établissement d'un tel régime, à titre de substitut à la zone de libre-échange, se heurterait à de graves difficultés:

- le GATT n'admet la remise des droits de douane qu'à la condition qu'elle s'applique aux produits de tous les pays et non pas ceux d'un seul pays; la remise de droits de douane est une concession unilatérale du pays importateur en vue de réduire les coûts des produits importés non fabriqués au pays et non pas pour promouvoir un commerce bilatéral;

- les gouvernements du Canada et des États-Unis pourraient avoir des réserves sérieuses au sujet d'une politique qui défierait l'ordre commercial international;

- les gouvernements des deux pays pourraient se montrer réticents à dresser des listes de produits spécifiques qui bénéficieraient d'un tel traitement douanier de part et d'autre tout en essayant de s'assurer que les concessions accordées et reçues s'équilibrent;

- un tel système représente peu d'attrait pour le consommateur final parce que le privilège d'importation en franchise des droits de douane y est normalement réservé aux producteurs.

ANNEXE 1

LISTE DES PARTICIPANTS À L'ÉTUDE QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES À LA COMMISSION ET/OU ONT ÉTÉ ENTENDUS LORS D'AUDIENCES PRIVÉES

	MÉMOIRE	AUDIENCE
Aero Garment Limited	X	X
Apparel Manufacturers' Association of Ontario	X	X
Association des consommateurs du Canada	X	
Association des manufacturiers de mode enfantine	X	X
Ballin Inc.	X	X
Barry Manufacturing Company Limited	X	X
Bay Mills Ltd.		X
Bell Tootal Inc.	X	X
Bermatex Inc.		X
Bernard Cowan Inc.		X
Britex Ltd.		X
Brodkin Industries Inc.		X
Caulfeild, Burns & Gibson Ltd.		X
Celanese Canada Inc.	X	X
Centrale des syndicats démocratiques	X	X
Century 21 Apparels Ltd.	X	X
Claudel Inc.		X
Cleyn & Tinker Inc.		X
Cluett, Peabody Canada Inc.	X	X
Commonwealth Curtain Co.		X
Consoltex Canada Inc.	X	X
Coppley, Noyes & Randall Limited	X	X

	MÉMOIRE	AUDIENCE
Dan Heap, député de Spadina	X	X
Dance Originals and Tailored Juniors	X	X
Dominion Textile Inc.	X	X
Dupont Canada Inc.	X	X
Dylex Limited	X	X
Elite Blouse & Skirt Mfg. Ltd.	X	X
Forsyth Trading Co.		X
Gemini Fashions of Canada Ltd.	X	X
George Sheard Canada Inc.		X
Grand National Trouser Inc.	X	X
Hanson-Mohawk Inc.		X
Harvey Woods Limited	X	X
Huntingdon Mills Ltd.	X	X
Institut canadien des manufacturiers du vêtement	X	X
Institut canadien du tapis	X	X
Institut canadien des textiles	X	X
Jantzen Canada Inc.		X
Jones Tent & Awning Limited	X	X
K-Brand Ltd.	X	
Koret Canada Inc.	X	X
Kovac Manufacturing Inc.	X	X
L. Davis Textiles Co. Ltd.		X
L.W.L. Ltée	X	
Lindzon Limited	X	X
Lutfy Ltd.	X	

	MÉMOIRE	AUDIENCE
Marquesa Fashions Inc.	X	
Midwest Garments Corporation		X
Monaco Group Inc.		X
Montreal Dress and Sportswear Manufacturers' Guild		X
Montreal Fast Print Ltd.		X
Morbern Inc.		X
Nalpac Inc.		X
Nova Scotia Textiles Limited		X
Patons & Baldwins Canada Inc.	X	X
Paulman International Division of Weston Apparel Manufacturing Company		X
Peerless Clothing Inc.	X	X
Rice Sportswear Ltd.		X
Riviera Slacks Inc.	X	X
Satexil Inc.		X
Silknit Ltd.		X
Silpit Industries Co. Ltd.	X	X
Standard Knitting Ltd.		X
Stanfield's Limited	X	X
Stephen Kape Industries Inc.		X
Surrey Classics Manufacturing Limited		X
Tan Jay International Ltd.	X	X
Taran Furs Inc.		X
Textiles Dionne Inc.		X
Toronto Dress & Sportswear Manufacturers' Guild		X
Toronto Ontario Designers		X

	MÉMOIRE	AUDIENCE
Travailleurs amalgamés du textile et du vêtement	X	X
Union internationale des ouvriers du vêtement pour dames	X	X
Wabasso Inc.	X	X
Warren K. Cook Limited		X
Wescott Fashions Ltd.		X
West Coast Woollen Mills Ltd.	X	X
Western Glove Works Ltd.	X	X